رشاد توام

الدولة في الجندي

الجيش وتغيير النظام الدستوري في مصر





الدولة في الجندي

الجيش وتغيير النظام الدستوري في مصر

سلسلة أطروحات الدكتوراه

تتبنى السلسلة نشر ما هو نوعي في رسائل الدكتوراه سواء أكانت مقدمة في الجامعات العربية أم الأجنبية إذا توافقت مواضيعها مع اهتمامات المركز؛ غير أنها لا تنظر إلا في الأطروحات التي تصله بالعربية سواء أكانت مكتوبة بالأصل بالعربية أم مترجمة إليها. وينتقي المركز الأفضل والأكفأ علميًا ضمن أولوياته في مجالات حقول العلوم الإنسانية والاجتماعية العربية، ويندرج في إشكالية المركز الأساسية المتركزة حول استئناف النهضة الفكرية والعلمية العربية، ومعالجة قضايا الوطن العربي ومجتمعاته. ويقوم بتحكيمها تحكيمًا إضافيًا لفائدة الكتاب.

الدولة في الجندي

الجيش وتغيير النظام الدستوري في مصر

رشاد توام

تقديم

ناثان براون - فرحات الحرشاني



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

الفهرسة في أثناء النشر - إعداد المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

توام، رشاد

الدولة في الجندي: الجيش وتغيير النظام الدستوري في مصر/رشاد توام؛ تقديم ناثان براون، فرحات الحرشاني.

780 ص.؛ 24 سم. - (سلسلة أطروحات الدكتوراه)

يشتمل على بيليوغرافية (ص. 745-773) وفهرس عام.

ISBN 978-614-445-467-1

1. الانقلابات العسكرية - مصر. 2. مصر - الجيش. 3. القوات المسلحة - مصر - النشاط السياسي. 4. مصر - أحوال سياسية - تاريخ. 5. القانون الدستوري - مصر. 6. مصر - الدستور - تعديلات. أ. براون، ناثان. ب. الحرشاني، فرحات. ج. العنوان. د. السلسلة.

322.50962056

العنوان بالإنكليزية

Egypt's Military Grip on the State:
The Army and its Role in Changing the Constitutional Regime

by Rashad Twam

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن
اتجاهات يتبناها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

الناشر

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

شارع الطرفة - منطقة 70
وادي البنات - ص. ب: 10277 - الظعاين، قطر
هاتف: 00974 40356888

جادة الجنرال فؤاد شهاب شارع سليم تقلا بناية الصيفي 174
ص. ب: 4965 11 رياض الصلح بيروت 2180 1107 لبنان
هاتف: 8 1991837 00961 فاكس: 00961 1991839
البريد الإلكتروني: beirutoffice@dohainstitute.org
الموقع الإلكتروني: www.dohainstitute.org

الطبعة الأولى

بيروت، أيار/مايو 2022

شكر

أشكر بامتنان عمر البوبكري (أستاذ القانون العام المشارك في جامعة سوسة، تونس) وعاصم خليل (أستاذ القانون العام في جامعة بيرزيت، فلسطين)، على ما قدّماه لي من مشورة وتشجيع في تأليف هذا الكتاب، وكان لمراجعتهما أصل مخطوطه (أطروحة دكتوراه) أثر مهم في إغناء طرحه. والشكر موصول للأساتذة أعضاء لجنة نقاش الأطروحة على ملاحظاتهم وتقويمهم المنصف[1]، وللأساتذة المُحكِّمين السريين على جهدهم في مراجعة المخطوط وإقراره للنشر من طرف المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات[2]. كما أشكر ناثان براون (أستاذ العلوم السياسية في جامعة جورج واشنطن، الولايات المتحدة الأميركية)، وفرحات الحرشاني (أستاذ القانون العام، وزير الدفاع والعدل الأسبق، الجمهورية التونسية)، على تقديمهما الغني لهذا الكتاب.

---

(1) مخطوط هذا الكتاب في أصله أطروحة دكتوراه في القانون العام، نوقشت في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تونس المنار، بتاريخ 30 أيار/ مايو 2018، وأجيزت بتقدير "مُشرف جداً"، أمام لجنة مكونة من الأساتذة: فرحات الحرشاني (رئيسًا)، عمر البوبكري (مشرفًا)، فاضل بليبش، صبرية السخيري، أسماء نويرة. وقد جرى تحديث المخطوط بالإشارة إلى أبرز التطورات التي حصلت عقب ذلك التاريخ، وكان آخرها تعديل الدستور المصري في نيسان/ أبريل 2019، بالتزامن مع الشروع بإجراءات نشر الكتاب. لمزيد من التفصيلات بشأن الإطار الزمني للدراسة، يُنظر: الحاشية رقم (16) في المقدمة والمتن المُحيل لها. أما في ما يتعلق بالمراجع، فقد استمرت تغذية الدراسة ببعض المراجع الصادرة بعد تاريخ النقاش وحتى نهاية عام 2021.

(2) أشكر قسم التحرير في المركز على جهدهم الكبير في تحرير هذا الكتاب وتحويل نظام التوثيق إلى النظام المرعي في إصدارات المركز. كما أشكر قسم الإصدارات على متابعتهم الحثيثة في إخراج الكتاب.

ولا يفوتني أن أشكر كل من ساهم في تشجيعي بكلمة طيبة، أو خاض معي نقاشًا مثريًا أو أجريت معه مقابلة[3]، و/ أو مدني بمرجع مفيد أو رافقني في جولة بحث ميداني أو يسر لي أمرًا[4]. لهم جميعًا الشكر والعرفان[5].

هذا وقد استفدت في تأليف الكتاب من موارد جمعتُها لمصلحة مشروع بحثي بعنوان "أنظمة سياسية - دستورية مصنّعة ومقلّدة: نحو نظرية دستورية عربية!"، خلال الفترة 2014-2017، بتمويل من لجنة البحث العلمي في جامعة بيرزيت، فلسطين.

إما **إهداء هذا الكتاب**، فعرفانًا مني بجميل الفخر بالانتماء إليهما، فإني أهديه إلى **القدس**، مسقط رأسي، وذكرى **أمي**، "مِعْراجها"! رحمها الله.

---

(3) أشكر (مع حفظ الألقاب): إبراهيم الرفاعي، جمال بوجاه، عمر الشتوي، فيصل الشريف، محمد حمد، محمد سعيد الكاتب، المختار بن نصر، مضر قسيس، هيكل بن محفوظ (رُتبت الأسماء أبتثيًا).

(4) أشكر (مع حفظ الألقاب): إبراهيم المصري، أحمد خالد، أشرف صيام، أشواق أسعد، آلاء تيم، ايمان جاموس، ايناس نزال، إيهاب محارمة، بسام عورتاني، بسمة محمد، بكر زيدان، جميلة جعوان، خولة البحياوي، ربيع قيس، شذى حمدان، شريف محي الدين، صهيب الشريف، ضياء شقورة، عبد الرحيم أبو جبل، لارا عودة، مبروك الشيحي، محمد حمايل، محمد عفان، محمود أبو صوي، مصطفى عامر، منذر رضوان، نادر زيارة، نداء يونس، نوار بدير، نيرمين سليم، هاني موسى، هبه إسماعيل، هيا عاشور، هيا العمري، هيا فاخوري، وجدان مقراني، وداد أحمد (رُتبت الأسماء أبتثيًا).

(5) كما أشكر بشكل خاص السيدة بسمة جَرُّوش التي قامت بمقام عائلتي خلال فترات إقامتي في تونس. والشكر موصول للشعب التونسي ممثلًا بحكومة الجمهورية التونسية على المنح الدراسية التي تقدمها سنويًا للشعب الفلسطيني، وللقسم التعليمي في سفارة دولة فلسطين لدى الجمهورية التونسية على جهودهم في متابعة الشؤون الإدارية للطلبة الفلسطينيين لدى المؤسسات الرسمية التونسية.

المحتويات

القسم الثاني
مكانة الجيش في النظام الدستوري الجديد

قائمة الملاحق

تقديم (1)

ناثان براون[1]

لو أن كتابًا عن الجيش والدستور في مصر صدر في فترة سابقة، لكان مفاجئًا للأجيال السابقة من الدارسين والمصريين، الذين كانوا سيعتبرون هذا الموضوع هامشيًا ولا يستحق أي اهتمام أكاديمي.

كانت ردة الفعل ستبدو طبيعية ومعقولة؛ ففي عام 1952، تعطل الدستور عندما تدخلت مجموعة من الضباط العسكريين في السياسة المصرية. صحيح أن هؤلاء الضباط أصدروا مجموعة من الوثائق القانونية والدستورية، ولكنهم كانوا يميلون إلى القيام بما يرغبون فيه، وكان لديهم خبراء قانونيون يشرّعون تلك الأفعال (الممارَسة) بنصوص قانونية أصبحت هي القانون. وعندما أخذ أعلام القانونِ القانونَ على محمل الجد أُطيحوا، كما حدث مع عبد الرزاق السنهوري، أبرز الشخصيات القانونية العربية في القرن العشرين. هذه التجربة – التي أفادت كثيرين – تقول إن قلم الفقيه القانوني وكرّاسته لا يمكن أن يشكلا غطاءً قانونيًا لأفعال الشخصيات ذات البزة العسكرية.

بيد أن الدور السياسي للجيش المصري بدأ يتراجع في وقت لاحق، لكن من الواضح والأكيد أنه بقي مؤسسة مهمة، خرج من بين صفوفها جميع رؤساء الجمهورية وغيرهم من مسؤولي النظام المهمين. وبدأ النظام المصري في

(1) أستاذ العلوم السياسية والشؤون الدولية في جامعة جورج واشنطن، الولايات المتحدة الأميركية.

سبعينيات القرن الماضي وثمانينياته يميل إلى وضع المؤسّسة الأمنية بأكملها، بما فيها الجيش، خارج الأطر الدستورية، بحيث يكون لديها استقلال ذاتي عن أي رقابة دستورية فعّالة، ولا تخضع للمساءلة إلا بشكل عام أمام رئيس الجمهورية. وفي الواقع، عندما كان الرئيس يحتاج إلى الخروج عن الدستور، كان يلجأ إلى الجيش (كما فعل عندما استخدم سلطته لمحاكمة الإسلاميين أمام المحاكم العسكرية)، وهذا يوضح أنّ لكلٍّ من الجيش والدستور في مصر عالَمَه المستقل.

أمّا في عام 2011، فجرى الكشف عن حقائق مختلفة تمامًا؛ إذ عطّل الجيش دستور عام 1971 واستبدل مجموعةً من الإعلانات الدستورية به. لم يكن الجيش هو اللاعب الوحيد، بل عبّرت جموع المتظاهرين عن مطالبها السياسية باستخدام لغة دستورية، فطالبت بنصوص قانونية تكفل لها الوسائل التي تمكّنها من محاسبة حكامها، والقضاء على جميع أشكال الانتهاك والاضطهاد الرسميين. وتوجّه المصريون إلى صناديق الاقتراع للموافقة على التعديلات الدستورية، وانتخاب برلمان يشكل جمعية تأسيسية ويوافق على النصوص الدستورية (حدث هذا في عام 2012، ومرة أخرى في عام 2014). وصاغت الجهات السياسية الفاعلة (الليبرالية والقومية والإسلامية، وغيرها) مشروعاتها السياسية - جزئيًا على الأقل - بتعابير دستورية.

أصبح القانون الدستوري لغة السياسة في مصر، ولم يكن الدستور في يوم من الأيام ما يحدّد قواعد العمل السياسي؛ إذ كانت كتابة النصوص الدستورية وتعديلها وتعطيلها تتمّ بسرعة كبيرة، وكأن هذا هو الإطار الأساسي للحكم. وكان النضال الدستوري القناة التي يجري من خلالها النضال السياسي. وخلافًا لعهد الرئيس مبارك، ما عاد الجيش خارج النظام الدستوري، بل بات أهمّ لاعب فيه، وبخلاف فترة الخمسينيّات، لم يكن في إمكان القادة العسكريين أن يفعلوا ما يروق لهم، على الأقل في المدى القصير.

إن الأدوات التقليدية للتحليل الدستوري، وهي تشمل الدراسة المتعمّقة للنصوص القانونية، وفهم الآليات الديمقراطية والنظر في ترتيبات الفصل

بين السلطات، هي أدوات مفيدة، ولكن هناك حاجة إلى فعل المزيد. كانت الديمقراطية هي المسألة الأساسية، لكنها لم تحدّد النتائج ولم تحسمها، ولم تكن الصراعات الدستورية تتعلق بالديمقراطية فحسب. وفي ما يتعلق بالفصل بين السلطات، يبقى السؤال: ما هي مكانة الجيش؟ لفترة من الوقت نصّبَ المجلس الأعلى للقوات المسلحة (المجلس العسكري) نفسه رئيسًا للبلاد، كما لو أنه كان مسؤولًا عن الدولة المصرية برمّتها، وليس مجرد جزء منها. وكان القائد العام للقوات المسلحة عضوًا في مجلس الوزراء؛ فهل كان جزءًا من السلطة التنفيذية؟ بالنتيجة أصبح الجيش داخل النظام الدستوري وفوقه في الوقت ذاته.

لم يكن هذا الوضع جديدًا ومربكًا فحسب، بل كان معقدًا أيضًا، ومحط جدل كبير. ومن أجل فهم العلاقة بين الجيش والدستور خلال السنوات الثلاث التي عاشت فيها مصر مثلَ هذه الفوضى، فإن المرء يحتاج إلى فهم سياسي عميق، وإلى قدرةٍ على فهم وجهات النظر المختلفة، كي يتمكن من قراءة النصوص القانونية بعناية، ومن الفصل بين الحقيقة والإشاعة ونظرية المؤامرة، وأن يكون لديه فهم لتاريخ هذه القضايا (لأن تصرفات كثير من اللاعبين حكمها فهمهم للتاريخ).

في هذا الكتاب، يبين لنا رشاد توام جميع هذه المهارات؛ إنه يسجل ما حدث، وهذه مهمة صعبة بحد ذاتها، لكنه يساعدنا أيضًا في فهم كيف حدث ولماذا حدث، فكانت النتيجة كتابًا غنيًا ومفصّلًا ينبغي لأي شخص مهتم بهذا الموضوع قراءته، بل والاحتفاظ به؛ كونه يسجل مثل تلك الأحداث بشكل مفصّل، وهي التي كانت حركتها السريعة جدًّا تجعلها عصيةً على الفهم في حينه.

تقديم (2)

فرحات الحرشاني[1]

كنت وزيرًا للدفاع الوطني في الجمهورية التونسية عندما وقع بصري أول مرة على اسم مؤلف هذا الكتاب، في خطاب، تلاه آخر، يطلب فيهما الموافقة على تسهيل مهامه البحثية الميدانية لصالح هذا الكتاب وبحوثه الأخرى المجاورة. ما كنت أعلم حينها أن الصدفة ستقودني بعد نحو سنتين لأكون رئيسًا للجنة نقاش أطروحته للدكتوراه (أصل هذا الكتاب)؛ ففي خلال تلك الفترة، تبدلت أمور عدة؛ إذ عدت في ثلثها الأخير إلى مهنتي الأصلية أستاذًا في القانون العام، وقصر المؤلف حالته الدراسية الأساسية على مصر، متنبهًا إلى أن لا مجال للمقارنة بين تونس ومصر في موضوع الجيش وعلاقته بتغيير النظام الدستوري.

في تونس اليوم، ينص الدستور في فصله الثامن عشر على أن "الجيش الوطني جيش جمهوري وهو قوة عسكرية مسلحة قائمة على الانضباط، مؤلفة ومنظمة هيكليًا طبق القانون، ويضطلع بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه، وهو ملزمٌ بالحياد التام. ويدعم الجيش الوطني السلطات المدنية وفق ما يضبطه القانون"؛ وهو النص الدستوري الذي تلقاه الجيش التونسي بإيجابية عالية ومسؤولية، خلافًا للجيش المصري الذي جاهد في تكريس مكانته الدستورية في دستوري ما بعد الثورة (2012 و2014) بشكل غير

---

(1) أستاذ القانون العام، وزير الدفاع الأسبق ووزير العدل بالنيابة الأسبق في الجمهورية التونسية.

مسبوق، طارحًا نفسه ندًا لسلطات الدولة المدنية ومزاحمًا لها في الحكم. وهو لم يكتف بذلك، بل انتهز فرصة تعديل الدستور في عام 2019 لتعزيز مكانته أكثر!

في الحقيقة، لا يعدو نصُّ ذلك الفصل الساري اليوم أن يكون تقنينًا لعرف سياسي قائم الذات منذ استقلال تونس في عام 1956. وقد لعب الزعيم الراحل الحبيب بورقيبة دورًا أساسيًا في بلورته عمليًا، فاهتم ببناء جيش جمهوري يُعلي مبدأ السيطرة المدنية؛ ذلك أن المكان الطبيعي للجيش هو الثكنات، وليس الساحة السياسة أو المجال الدستوري. بالتالي، نعم، تختلف التجربة التونسية عن التجربة المصرية، بل عن تجارب البلدان العربية والأفريقية كلها في هذا المجال؛ إذ لطالما عرف الجيش التونسي بمهنيته التي كانت تُملي عليه دائمًا الوقوف عند حدود مهامه الطبيعية (الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه)، زيادة على دعم السلطات المدنية في حماية الأمن العام خلال بعض الوضعيات الحرجة (كما حصل خلال عامي 1978 و1984)، أو في حالة الكوارث الطبيعية وتأمين الانتخابات، وحماية اختيار الشعب في بعض الوضعيات الاستثنائية (كموقفه تجاه ثورة عام 2011).

على الرغم من أن تدخل الجيش المصري في الانتقال كان ظاهرًا لكل من يتابع، فإن هذا الكتاب، قيامًا على منهج مركب بين الاستنباطي والتحليلي والمقارن، يوثق الأحداث بتفاصيلها، معتمدًا على مصادر أصلية في الأغلب، ويحللها ويربط ما بينها في قسم أول مخصص لدور الجيش في الانتقال من النظام الدستوري القديم، ثم يعود ليعكسها بعمق في قسم ثانٍ مخصص لمكانة الجيش في النظام الدستوري الجديد. وهو وإن كان في قسمه الأول يقصر حالته الدراسية على مصر، فإن مؤلفه اتخذ في قسمه الثاني قرارًا شجاعًا ومرهقًا بمقاربتها مع ست حالات دراسية أخرى (البرتغال وتركيا وتونس والجزائر وجنوب أفريقيا وفرنسا)، وهو نجح في ذلك بشكل لافت، على الرغم من المخاطر المنهجية التي ترافق كثرة الحالات الدراسية؛ فأثرى الكتاب بشكل كبير وممتع.

كما أن الكتاب وإن كان يلتزم منهجيًا نطاقًا زمنيًا محددًا (جانفي [كانون الثاني/ يناير] 2011 - جوان [حزيران/ يونيو] 2014)، إلا أن مؤلفه أثرى طرحه بالإشارة إلى أبرز التطورات التي حصلت بعد ذلك، خصوصًا تعديل الدستور في عام 2019، وأسقط - بأسلوب بديع - تجربة الانتقال إلى الجمهورية الأولى منتصف القرن الماضي، وسبر أغوار الخبرة التاريخية والمورث التشريعي، فاكتشف مثلًا أن ما عرض له بعض الباحثين باعتباره مستجدًا ما بعد الثورة، كالدور الأمني للجيش والقضاء العسكري الإداري، يعود على مستوى القانون والتطبيق إلى عهد مبكر من بداية الجمهورية الأولى. أجرى المؤلف ذلك كله وفقًا لمقاربة فريدة ابتكرها، تجمع بين القانون العام وعلم العلاقات المدنية - العسكرية.

لذلك كله، عندما وجدت لجنة نقاش الأطروحة (أصل الكتاب) نفسها قبالة هكذا دراسة علمية تشكل رفدًا نوعيًا للمكتبة العربية، لما فيها من ميزات، سواء على صعيد المضمون أو الشكل أو المنهجية، زيادة على الإتقان في العمل، أجازت الأطروحة - بالإجماع - بتقدير "مشرف جدًا"، وهو أعلى تقييم وفقًا للأنظمة المرعية. واستثناءً، منحتها اللجنة تقييمًا مستلهمًا من أنظمة كانت مرعية سابقًا، قلما مُنح: "تهاني اللجنة والتوصية بالنشر". وسرني العلم بأن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات سيقوم بنشر هذا الكتاب، بعد أن اجتاز التحكيم العلمي السري، وسرني أيضًا أن أكتب له هذا التقديم. وسيسرني إن وقعت ترجمته إلى لغات أخرى، لما سيشكله - وفقًا لقناعتي - من إثراء للمكتبة العالمية.

مقدمة

"أهم الأسس التي تتوفر في كل الدول الجديدة والقديمة والمختلطة على حد سواء هي القوانين الجيدة والجيوش القوية"، و"لا يمكن أن توجد قوانين جيدة حيث لا يوجد قوة عسكرية جيدة"[1].

مكيافيلي

"سِجِلّ الجند".. بهذا المعنى يبدأ بعض فقهاء القانون الدستوري العرب تعريفهم للدستور، في إشارة إلى الدلالة الأبرز لمفردة "دستور" في أصلها الفارسي[2]. كان لهذه الدلالة "قيمة كبيرة في الاستعمال"، لصلتها بالجند، خصوصًا من بين عناصر المجتمع الأخرى، "الذين تقوم على أساسهم الدولة"[3]. إن العلاقة بين الجيش والدستور لا تقف عند هذه المقاربة اللغوية، بل تمتد لتتصل بعلاقة كلٍّ منهما بالدولة والسلطة.

لمّا كان القانون الدستوري بمعناه الواسع هو "الإحاطة القانونية بالظاهرات السياسية"[4]، بشكل يجعل منه "لا يتطابق بالضبط مع مفهوم الدستور"،

---

(1) نيقولا ميكافيللي، **الأمير**، ترجمة عبدالقادر الجموسي (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2008)، ص 87.

(2) يُنظر مثلًا: يوسف حاشي، **في النظرية الدستورية** (وهران: ابن النديم للنشر والتوزيع؛ بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009)، ص 82؛ علي يوسف الشكري، **الوسيط في فلسفة الدستور** (بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2017)، ص 16. وفي التعريف المعجمي: بطرس البستاني، **محيط المحيط** (بيروت: مكتبة لبنان، 1987)، ص 279.

(3) حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 82.

(4) أندريه هوريو، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد، ج 1، ط 2 (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977)، ص 23، 27-35.

بل يتعداه إلى "الممارسة"[5]. ولمّا كان "الدستور" ينظم ممارسة "السلطة" في "الدولة"، فإن اعتبار "الجيش" في هذه المعادلة يجري البحث عنه من خلال مكانته في الدستور والنظام الدستوري ككل، ودوره في الانتقال إليه، ضمن ما نعبر عنه بـ"تغيير النظام الدستوري".

كان من شأن الأحداث التي شهدتها المنطقة العربية في السنوات الأخيرة، في ما عُرف بـ"الربيع العربي"، أن تُعيد إلى النقاش علاقةَ الجيش بالسلطة والدولة، في بيئة لا يُعَدّ فيها هذا النقاش أمرًا مستجِدًّا؛ فالمستجِد كان هذه المرة السياق الذي جاء خلاله هذا النقاش وتمثَّل بـ"عدوى ثورية" شملت عددًا من الدول العربية كان الجيش فيها فاعلًا تبعيًا في إطلاق الحدث، على خلاف دوره المبادر سابقًا (انقلابات منتصف القرن الماضي). تباينت مواقف الجيوش في تلك التجارب تجاه الأحداث التي فاجأت الجميع[6]؛ فهي وإن اتخذت جميعها بداية موقف الداعم للنظام[7]، فإن بعضها (الجيش في كلٍّ من تونس ومصر تحديدًا) سرعان ما تخلى عن النظام – أو ربما عن رأسه –

(5) موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى**، ترجمة جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص 13.

(6) ركز كثير من الباحثين على عنصر المفاجأة في قيام "الثورات العربية"، وموقف الجيشين المصري والتونسي الداعم لها. وعلى حد اطلاع الباحث، وحده منذر سليمان توقع في عام 2002 حدوث موجة جديدة من الانقلابات في الوطن العربي خلال السنوات العشر المقبلة، وتوقّع أن يكون الجيش مساندًا للتحركات الشعبية. يُنظر: منذر سليمان، "وجهة نظر حول الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي"، في: **الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 91-92. وفي سياق قريب، ذهب بيرث هانسن وكارستن جينسن في عام 2008 إلى القول بأن الجيوش في منطقة الشرق الأوسط تدخل مرحلة جديدة، تدعم فيها بدلًا من النظام الحاكم مصالحَها الذاتية ومصالح المواطنين والمجتمع المدني. تعذّر الاطلاع مباشرة على دراستهما، يُنظر بشأنها: William C. Taylor, *Military Responses to the Arab Uprisings and the Future of Civil-Military Relations in the Middle East: Analysis from Egypt, Tunisia, Libya, and Syria* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), p. 24.

(7) يُنظر: الملحق (11-أ). وقد عُنيت دراسات بتحليل تباين مواقف الجيوش العربية خلال ثورات 2011؛ يُنظر منها مثلًا: زولتان باراني، "مواقف الجيوش من الثورات"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 96-105؛ أمين محمد حطيط، "المؤسسة العسكرية والثورة في الوطن العربي"، في: **الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي: نحو خطة طريق**، تحرير عبد الإله بلقزيز ويوسف الصواني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 219-241.

لمصلحة المطالبات الشعبية بإسقاطه، بعد أن تيقنت أن الأحداث هذه المرة لا تشبه تلك السابقة التي ساندت فيها أنظمتها بقمع الاحتجاجات الشعبية أو النقابية[8]، لِما كانت تعاينه من توسع سريع لمدى الاحتجاجات الشعبية. وبذلك ذكّرت هذه التجارب بحقيقة تاريخية مفادها تعذّر نجاح الثورة من دون حصولها على دعم الجهاز القمعي للنظام، ولا سيما الجيش[9]. ومن أكثر تلك التجارب لفتًا للانتباه وموضعًا للجدل التجربتان المصرية والتونسية، حيث كان لتباين دور الجيش فيهما أثر بالغ في سير العملية الانتقالية، وما آلت إليه الأمور في إرساء نظام دستوري جديد.

بين دورٍ في الانتقال من النظام الدستوري القديم ومكانةٍ في الدستور الجديد، تباين "إعراب" الجيش في "الجُملة" المصرية عنه في نظيرتها التونسية؛ فمن جيشٍ تمسك بمقاليد الحكم خلال المرحلة الانتقالية، مُصرًّا على احتكار تصميم خارطة طريق الانتقال (متناوبًا في الاستناد بين المشروعية الدستورية والشرعية الثورية)، حريصًا على ترسيخ مكانته في النظام الدستوري والسياسي الجديد، وكان له ما أراد، وتلك تجربة مصر، إلى جيشٍ سلَّم مقاليد إدارة الانتقال للمدنيين ودعمهم بحياده (رغم "تناحرهم" حوارًا) وصولًا إلى إقرار دستور يؤكد حياد الجيش، طالب به الجيشُ نفسه من المشرّع الدستوري وأصر عليه، وهذه تجربة تونس.

جذبت التجربة المصرية انتباه العديد من الباحثين، الذين درسوها تأسيسًا على جملة من المقاربات: العلاقات المدنية - العسكرية؛ علم الاجتماع العسكري؛ العلوم السياسية بشكل عام. إلا أن هذه التجربة لم تأخذ نصيبها من البحث تأسيسًا على مقاربة قانونية، ربما لصلةٍ بضيق نطاق النظرية الدستورية

---

(8) من الأمثلة على ذلك بخصوص مصر: التصدي لانتفاضة الخبز (1977)، وقمع تمرد الأمن المركزي (1986)؛ وبخصوص تونس: قمع الإضراب العام (1978)، والتصدي لانتفاضة الخبز (1984).

(9) يُنظر: جاك ووديز، **الجيوش والسياسة**، ترجمة عبد الحميد عبد الله (بيروت: مؤسسة الأبحاث العربية، 1982)، ص 24-26؛ زولتان باراني، **كيف تستجيب الجيوش للثورات؟ ولماذا؟**، ترجمة عبد الرحمن عياش (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2017)، ص 19-20.

الغربية التقليدية التي لا تستوعب فاعلين من خارج السلطات الثلاث، أو فاعلين متميزين من داخلها[10]. ولعل لذلك صلة في ما استقر ضمن النظريات الغربية من أن الجيش خارج المحاجّة باعتباره فاعلًا في القانون والسياسة، وأن تدخّله لا يستوعب إلا ضمن الأنظمة الدكتاتورية، وذلك بحكم ما راكمته التجارب التاريخية من سمعة سيئة لحالات تدخّل الجيش في السياسة، وارتباط مصطلح "الانقلاب" به، فنُعت بالعسكري؛ وبات "الانقلاب العسكري" نقيضًا بالضرورة للديمقراطية. وعندما جاءت نظريتا أوزان فارول (O. Varol) المترابطتان في عامي 2012 و2013 في ما يتعلق بـ"الانقلاب العسكري الديمقراطي" و"الجيش كحارس للديمقراطية الدستورية"[11]، كانتا بمنزلة "الصدمة" لهذه النظرية الدستورية التقليدية، إضافة إلى نظريات العلاقات المدنية - العسكرية. وعندما تحدث زولتان باراني (Z. Barany) عن "الجيش الديمقراطي"، العبارة التي تبدو - كما يقول - "مثل جمع لفظين متناقضين"، سارع إلى القول إنه يقصد بها "جيوشًا تؤيد الحكم الديمقراطي"[12].

هل تستوعب النظرية الدستورية الجيش فاعلًا؟ كان من شأن توسعة حقل "القانون الدستوري" ليشمل "المؤسسات السياسية" أن يجعله أكثر صلة بالواقع، بحيث يتجاوز النصوص إلى دراسة التطبيق، ليعبّر هذا الحقل بحق عن "الإحاطة القانونية بالظاهرات السياسية"، لما تمثله دراسة هذه الظاهرات

(10) كمؤسسة الجيش، التي تُعنى بها هذه الدراسة. ومن بين المؤسسات الأخرى: المحكمة الدستورية ومؤسسة الرئاسة. رشاد توام وعاصم خليل، "الثورة والتحولات في الأنظمة السياسية العربية: مقاربات جديدة نحو نظرية دستورية عربية (مصر وتونس)"، ورقة مقدمة في: **المؤتمر الثالث للمجلس العربي للعلوم الاجتماعية**، بيروت، 10-12 آذار/ مارس 2017 (غير منشورة، قيد التطوير لغايات النشر، بعنوان مغاير غالبًا).

(11) يشار إليها بمزيد من التفصيل في "تمهيد مفاهيمي ونظري".
Ozan O. Varol, "The Democratic Coup d'État," *Harvard International Law Journal*, vol. 53, no. 2 (2012), pp. 291-356.
Ozan O. Varol, "The Military as the Guardian of Constitutional Democracy," *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 51, no. 3 (2013), pp. 547-625.

(12) زولتان باراني، **الجندي والدولة المتغيرة: بناء جيوش ديمقراطية في أفريقيا وآسيا وأوروبا والأميركتين**، ترجمة نبيل الخشن (الدوحة/بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018)، ص 28.

من ضرورة لـ "إثراء القانون الدستوري"[13]؛ وما تدخُّل الجيش في السياسة إلا ظاهرة سياسية تقتضي ابتداءً الإقرارَ للجيش بطبيعة المؤسسة السياسية، سواء حاز الشرعية/ المشروعية في تدخّله أو لا. ولمّا كان حقل القانون الدستوري قد استوعب الثورة - في علاقتها بإنهاء الدساتير ونشأتها -[14]، فإن هذه الدراسة تدعي أنه يستوعب بالضرورة الفاعلين فيها، وفي الانتقال من النظام الدستوري الذي أسقطته إلى النظام الدستوري الذي أرسته/ ترسيه، كما يستوعب المؤسسات التي تمّت شرعنتها في الدستور، فباتت ذات مشروعية دستورية انتقلت إليها من شرعية ثورية ادَّعتها أو سُلِّم لها بها.

في هذا السياق، تأتي الدراسة التي بين أيدينا لتبحث في علاقة الجيش بتغيير النظام الدستوري، من حيث دوره في الانتقال من النظام القديم، ومكانته في النظام الدستوري الجديد، متخذة من التجربة المصرية حالة دراسية أساسية. ولمّا لم تكن دراسة الدور السياسي للجيش بالأمر المستجد، بما له صلة بعمق الظاهرة، فإن مناط الجِدّة والأصالة هنا هو دراسة هذا الموضوع وفقًا لمقاربة قانونية في الأساس، وقد انشغل به غالبًا في ما مضى علم السياسة وفرعه الحديث، أي علم العلاقات المدنية-العسكرية. وبذلك، فإن الدراسة، إضافة إلى بُعدها التطبيقي بدراسة التجربة المصرية، ذات بُعد نظري يتمثل في سعيها لإرساء أسس مقاربة جديدة في دراسة هذا الموضوع، قائمة بشكل أساسي على التحليل القانوني بالتقاطع مع نظريات العلاقات المدنية - العسكرية. هذه المقاربة المركّبة بين القانون والسياسة من شأنها "إعطاء قواعد القانون الدستوري مرماها الحقيقي"[15]. والدراسة في ذلك تُعيد القراءة في النظرية الدستورية التقليدية في ضوء خصوصية ثقافية.

---

(13) يُنظر: محمد رضا بن حماد، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، ط 3 (منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2016)، ص 36-38.

(14) يشار لذلك بمزيد من التفصيل في "تمهيد مفاهيمي ونظري".

(15) هوريو، **القانون الدستوري**، ص 37 (متحدثًا عن علم السياسة وعلاقته بالقانون الدستوري). في سياق متصل، يقول حاشي متحدثًا عن القانون الدستوري: "من الصعوبات التي تعترض هذا العلم، محاولته إفراغ الظاهرة السياسية التي تخضع لموازين 'القوة' و'النفوذ' و'التأثير' أساسًا في قالب قانوني". ينظر: حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 67.

تنبع أهمية الدراسة أيضًا من مواكبتها حالة دراسية ما زالت تتفاعل، متأثرةً بطبيعة الدور الذي أداه الجيش خلال الانتقال، والمكانة التي رسخها له الدستور الجديد؛ ذلك أن الدراسة وإن كانت - لغايات منهجية - تلتزم نطاقًا زمنيًا محددًا يقف عند صيف عام 2014، فإنها تُجري تحليلها من دون إغفال أبرز التطورات التي جرت عقب هذا التاريخ(16)؛ فلمّا كان موضوع الدراسة يُعنى أساسًا بالمرحلة الانتقالية، وكان تحديد هذه المرحلة (عمومًا، لا في السياق المصري فحسب) موضع جدل فقهي(17)، كان التوجه إلى تحديدها ابتداءً من سقوط حكم حسني مبارك (11 شباط/ فبراير 2011) وانتهاءً بتنصيب عبد الفتاح السيسي رئيسًا للجمهورية (8 حزيران/ يونيو 2014). وبذلك يشمل هذا الإطار مفهومًا منضبطًا للمرحلة الانتقالية، باستيعابه ما يمكن توصيفه بفترتين انتقاليتين: **الأولى** عقب سقوط مبارك، **والثانية** عقب سقوط محمد مرسي. هذا الإطار سيتيح إجراء مقارنة بينية في الحالة الدراسية ذاتها، من حيث دور الجيش في "الفترتين"، ومكانته في دستور 2012 ونسخته المعدلة لعام 2014 (والتي باتت تُعرف بدستور 2014).

إن الدراسة، وإن كانت تدّعي الجدة والأصالة، معوّلةً على مقاربتها القانونية وعمق تحليلها، وعلى استنادها إلى المصادر الأولية، فإنها لا تغفل الإشارة إلى أن توجُّهها يتفق إلى حد ما مع ما ذهب إليه فارول في دراستيه السابقتي الإشارة، إلا أن هذه الدراسة تتباين معهما في ثلاثة مواضع على الأقل:

الأول: الفكرة الرئيسة، حيث إن فارول جهِد - في دراسته الأولى - لإثبات ما طرحه بشأن إمكان اعتبار بعض الانقلابات "انقلابات ديمقراطية"،

---

(16) في أغلب الأحيان، أُشير إلى تلك التطورات ضمن الحواشي. ومن أهم تلك التطورات وأحدثها، إقرار رزمة تعديلات دستورية مثيرة للجدل، تزامنًا مع المباشرة بإجراءات نشر هذا الكتاب (نيسان/ أبريل 2019)، تضمنت - في ما تضمنت - أحكامًا دستورية جديدة تعزز مكانةَ الجيش أكثر في الدستور والدولة. يُنظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، في: http://cutt.us/Jupk1

(17) يشار لذلك بمزيد من التفصيل في "تمهيد مفاهيمي ونظري".

فيما تنأى هذه الدراسة بذاتها عن الخوض في هذه المسألة، بل وحتى في التمييز بين الثورة والانقلاب[18].

الثاني: طبيعة "الترسيخ" (entrenchment)، ففارول خصّ الحالة المصرية – من بين ثلاثة أشكال للترسيخ عرَضَها – بـ"الترسيخ الإجرائي" (procedural)، فيما خصّ التجربة التركية بـ"الترسيخ المؤسساتي" (institutional)، والتجربة البرتغالية بـ"الترسيخ الموضوعي" (substantive). أما هذه الدراسة، فتحاجّ بأن التجربة المصرية خبرت أشكال الترسيخ الثلاثة جميعها[19].

الثالث: طبيعة الجيش، إذ حاول فارول استيعاب الجيش المصري ضمن ما أطلق عليه "الجيش المتوافق" (Interdependent Military)، ليبرر تعاطي دوره – إضافة إلى الجيشين التركي والبرتغالي – في مقاربة قانونية خارج ما استقرت عليه النظرية الدستورية. أما هذه الدراسة، فتنأى بذاتها عن الخوض في توصيف الجيش المصري معياريًا، وتطمح إلى أقل مما ذهبت إليه طروحات فارول، إلى التأسيس لقبول النظرية الدستورية للتعاطي مع الجيوش ابتداءً. وهي المحطة التي قفز فارول فوقها، ما جعل نظريتيه محط استهجان، بحكم عدم التأسيس الكافي لهما.

في ضوء ذلك، تثير الدراسة السؤال المركزي التالي: كيف أثّر الدور الذي قام به الجيش المصري خلال الانتقال في ترسيخ مكانته داخل النظام الدستوري الجديد، بشكل جاوز مكانته السابقة، وترك أثره في كلٍّ من: مبدأ الفصل بين السلطات، ونسق العلاقات المدنية – العسكرية في الحاضر والمستقبل؟ هذا السؤال يحيل إلى استذكار وادعاء؛ فأما الاستذكار، فيتعلق بأن الجيش المصري لطالما حظي، في الجمهورية الأولى، بمكانة واقعية في الدولة والمجتمع، بقيت مستمرة حتى قيام ثورة 2011، وإنْ تبدل شكلها من عهد إلى آخر. وأما الادعاء، فله أربعة مستويات:

---

(18) يشار لذلك بمزيد من التفصيل في: "تمهيد مفاهيمي ونظري".
(19) يشار لذلك بمزيد من التفصيل في: "تمهيد مفاهيمي ونظري".

في المستوى **الأول**، حرصَ الجيش على "اقتناص" فرصة عودة الحكم المباشر مع سقوط مبارك ليرسخ مكانته دستوريًا هذه المرة، وهو التوجه الذي لم يُؤخذ به عقب ثورة 1952. ويفيد ذلك بأن الجيش ما عاد يرضى بمكانة قابلة للتحول والتأثر بأهواء الحكام و"ممكن السياسة"، فكان الاتجاه نحو الترسيخ الدستوري في سعيه إلى تعزيز امتيازاته المادية والمعنوية (شرعيته باختلاف مصادرها) بمشروعية دستورية، من خلال "شرعنة" مكانته في النظام الدستوري الجديد. هذا الترسيخ كان من خلال الأشكال الثلاثة السابقة الإشارة، موظِّفًا الترسيخ الإجرائي في تحقيق الترسيخين المؤسساتي والموضوعي.

في المستوى **الثاني**، تشكِّل أدوار الجيش الاستثنائية "ثغرة" للنفوذ عبْرها من ثكناته إلى السياسة، خصوصًا دوره أو مساهمته في الأمن الداخلي. ومن شأن تجاهل الدستور تنظيم هذه الأدوار بشكل حاسم وصريح أن يبقي على تلك "الثغرة".

في المستوى **الثالث**، كان مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري المصري، ولا يزال، غير واضح، وكان مرتهنًا لنفوذ مراكز القوى، رئيس الجمهورية قبل الثورة والجيش إضافة إليه بعد الثورة، وهو ما من شأنه أن ينعكس سلبًا على فاعلية النظام السياسي الذي تعتمده مصر، في ما يعتبره البعض نظامًا شبه رئاسي.

في المستوى **الرابع**، يبقى نسق العلاقات المدنية - العسكرية القائمة في مصر الآن قائمًا على مقاربة قانونية، ولا سبيل لتعزيز السيطرة المدنية إلا من خلال أدوات قانونية في المقام الأول، متطلبة تعديل الدستور الساري، سلمية كانت الأداة أم ثورية.

للتعاطي مع سؤال البحث، تعتمد الدراسة على توليفة مركّبة بين المنهجين التأصيلي (الاستقرائي) والتحليلي (الاستنباطي)، إضافة إلى المنهج المقارن؛ ذلك أن دراسة موضوع "الجيش وتغيير النظام الدستوري في مصر" يقتضي دراسة دور الجيش في الانتقال من النظام الدستوري

القديم (القسم الأول)، من حيث علاقته بالسلطة التأسيسية والسلطات الدستورية (فصلين على التوالي)، ومكانته في النظام الدستوري الجديد (القسم الثاني)، من حيث مساهمته في منظومة السلطة وامتيازاته في منظومة الحقوق (فصلين على التوالي). يعتمد القسم الأول على المنهج التأصيلي، محاولًا أن يجد في تجربة الجيش في إدارة الانتقال قواسمَ مشتركةً تقود إلى صوغ قاعدة تحكم التطبيقات في ممارسته هذا الدور؛ فيما يعزز إبرازَها من خلال المنهج التحليلي المقارن بتوظيفه لملاحظة التباين والتوافق في تجربته خلال "الفترتين الانتقاليتين"، وأحيانًا بتجربة الجيش السابقة في الانتقال إلى الجمهورية الأولى عقب ثورة 1952.

أما القسم الثاني، فيقوم أساسًا على المنهج التحليلي في دراسته مكانة الجيش في النظام الدستوري الجديد، كما يستحضر المنهج المقارن لإبراز مواضع التباين والاتفاق بين نسختي دستور ما بعد الثورة (2012 و2014)[20]، إضافة إلى الدستور الساري قبل الثورة (دستور 1971). وإلى جانب ذلك، تستوعب المنهجية القائم عليها هذا القسم خمس مقاربات أخرى:

الأولى استحضار الموروث الدستوري لمصر منذ دستور 1923[21] وحتى دستور 1964 (الدستور السابق لدستور 1971)، وبما يشمل ست وثائق دستورية[22].

الثانية استحضار الخبرة "التأسيسية للانتقال" خلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية، وحتى صدور الدستور الساري، وبما يشمل ثلاثة إعلانات دستورية[23].

---

(20) سيلاحَظ أن ما جاء به دستور 2014 بخصوص الجيش لا يشكل تطورًا كبيرًا مقارنة بدستور 2012. مبدئيًا، يُنظر: الملحق (8).

(21) بصفته أول دستور بالمعنى المعاصر، وهو الدستور الأول للمملكة المصرية عقب الاستقلال الداخلي عن الحماية البريطانية في عام 1922.

(22) يُنظر: الملحق (2). والمقصود بالوثائق أعلاه المميزة برمز # أسفل الرقم التسلسلي في عمود #.

(23) يُنظر: الملحق (3). والمقصود بالوثائق أعلاه المميزة برمز # أسفل الرقم التسلسلي في عمود #.

الثالثة مقاربة أو مقارنة غير منهجية بعيّنة دساتير مختارة لعدد من الدول، بما يشمل دساتير ستة بلدان: البرتغال وتركيا وتونس والجزائر وجنوب أفريقيا وفرنسا[24]. وقد رُوعي في اختيارها جملة من المعايير[25].

الرابعة مقاربة تجري – في ضوء عدم وجود معايير دولية متفق عليها بشكل موسع لـ "الحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة"[26] – مع جملة المعايير التي تعتمدها منظمات غير حكومية[27]، ومنظمات دولية حكومية، ولا سيما "مدونة السلوك في المجالات السياسية والعسكرية للأمن"[28] الصادرة في عام 1994 عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)[29]، لِما لمصر وأغلب دول عينات الدساتير من علاقة بها[30]. كما أن في الإمكان استشفاف بعض المعايير في عدد من المواثيق والوثائق الدولية والإقليمية، ولكن بشكل أقل من "مدونة OSCE"، وذلك إما لكون أحكامها غير معنية

---

(24) يُنظر: غلاف الملحق (10)، خصوصًا الملاحظات المتعلقة بآلية التعاطي مع الدستورين التركي والجزائري في ضوء تعديلهما، عقب صدور الدستور المصري الحالي والتوجه الذي تتخذه الدراسة في هذا الخصوص. كما يوضح الغلاف المذكور المصادر المادية لتلك الدساتير.

(25) المعايير هي، **أولًا**، النظام الجمهوري: جميعها جمهوريات؛ **ثانيًا**، التنوع الثقافي بين الغرب/ الشمال والشرق/ الجنوب: اتفاقًا مع رفض النظريات الحديثة لإسقاط التجارب الغربية على بقية العالم؛ **ثالثًا**، طبيعة التجارب التاريخية لحضور العسكر في شؤون الحكم والسياسة: ثلاث منها اشتُهرت بتدخل الجيش (البرتغال، تركيا، الجزائر)، وثلاث خلاف ذلك (فرنسا، جنوب أفريقيا، تونس). يُنظر لمحة خلفية مقارِنة: الملحق (11-ب).

(26) يُنظر: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. "المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة وقوى الأمن"، ورقة توجيهية (كانون الثاني/ يناير 2015)، ص 2-4، في: https://goo.gl/hI8Poj

(27) يقصد بالأخص مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI).

(28) ينظر: موقع المنظمة، شوهد في 15/ 8/ 2017، في: https://bit.ly/2V5IIqx

(29) تضع هذه المدونة مجموعة من المعايير ذات العلاقة بحكامة الجيش (المواد: 20-37)، وتلتزم بها 57 دولة، من بينها فرنسا والبرتغال وتركيا. وتحافظ المنظمة على علاقات مميزة مع 11 دولة من شركاء التعاون "الآسيويين والمتوسطيين" من ضمنها مصر والجزائر وتونس.

(30) لمصر ودول عيّنة الدساتير (باستثناء جنوب أفريقيا)، شكل من الارتباط مع هذه المنظمة. وفيما أن إلزام هذه المدونة التزامًا "سياسيًا" (مادة 39) لكل من فرنسا والبرتغال وتركيا (لكونها مشاركة)، فهو أقل من ذلك بخصوص مصر وتونس والجزائر (لكونها شركاء تعاون).

مباشرة بحكامة الجيش وشؤون الدفاع، وإنما هي في أصلها عامة، وتتضمن بعض المعايير أو الالتزامات ذات العلاقة الجزئية ببعض معايير تلك الحكامة[31]، وإما لكونها أصلًا مختصة بموضوعات جزئية، سواء على صعيد دولي[32] أو على صعيد إقليمي[33]. ومع ذلك، سيكون من المجدي الإشارة إليها كلما كان في ذلك إثراء للمقاربة التي تجريها الدراسة.

الخامسة مقاربة نظرية في العلاقات المدنية - العسكرية، بالاعتماد بشكل أساسي على منطلقات نظرية "التنافس" - أو "التنازع" - لرائديها أريل كرواسان (A. Croissant) وديفيد كوهين (D. Kuehn)[34]، وهي إحدى أحدث نظريات العلاقات المدنية - العسكرية (تُرد إلى عام 2010). تبدو هذه النظرية الأكثر جذبًا وملاءمة لاستيعابها ضمن مقاربة قانونية؛ فهذه النظرية الحديثة مختصة بتحليل العلاقات المدنية - العسكرية في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية أو السائرة في مرحلة التحول الديمقراطي (يُنظر الملحق (11-ج))[35]. هذا من جهة، أما من جهة أخرى، فمنطلقات هذه النظرية قابلة للمقايسة بالاعتماد على النصوص القانونية؛ إذ إن مؤداها هو أن الطرفين (المدني والعسكري) يتنافسان للسيطرة على خمسة مجالات أو دوائر لصنع

---

(31) ينظر: "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" (1948)، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" (1966/ 1976).

(32) ينظر: مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون (1979)، بموجب قرار الجمعية العامة (A/RES/34/169)؛ ومشروع المبادئ المتعلقة بإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية (2006)، ملحق بوثيقة لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2006/58).

(33) المقصود تحديدًا "الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم الرشيد" (2007). لم يدخل حيز النفاذ بعدُ لنقص في عدد التصديقات المطلوبة، ولم تصادق عليه مصر بعد. يُنظر في: https://bit.ly/3BvGuS9

(34) Aurel Croissant & David Kuehn, "Civilian Control of the Military and Democracy: Conceptual and Theoretical Perspectives," in: Paul Chambers & Aurel Croissant (eds.), *Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia* (Bangkok, Thailand: Institute of Security & International Studies, Chulalongkorn University, 2010), pp. 21-61.

(35) يُنظر بشأنها: أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي: دراسة في الاتجاهات النظرية الحديثة"، في: **الجيوش والتحول الديمقراطي في أفريقيا: معوقات بناء الدولة الوطنية**، تحرير حمدي عبد الرحمن (الدوحة: منتدى العلاقات العربية والدولية، 2015)، ص 47-52.

القرار، وأن مقدار السيطرة المدنية يتوقف على نتيجة التنافس: تجنيد النخبة، صنع السياسة العامة، الأمن الداخلي، الدفاع الخارجي، وتنظيم المؤسسة العسكرية[36].

(36) المقصود بـ "تجنيد النخبة" (Elite Recruitment) فحص مدى تمتُّع الجيش بجملة من الامتيازات والسلطات، أبرزها: مناصب محجوزة دستوريًا في الحكومة أو البرلمان؛ الاعتراف للجيش بسلطات نقض في ما يتعلق بأعضاء الحكومة أو الإدارة العامة؛ التدخل في العملية الانتخابية؛ شغل عسكريين وظائف سياسية قيادية. يُنظر:
Croissant & Kuehn, "Civilian Control of the Military and Democracy," p. 29.

تمهيد مفاهيمي ونظري

أولًا: ضبط المفاهيم

يتركب موضوع الدراسة من ثلاثة مفاهيم، اثنان منها مركزيان: (1) "النظام الدستوري" و(2) "الجيش"، فيما المفهوم الثالث تبعي للأول، وهو (3) "تغيير النظام الدستوري".

1 - "النظام الدستوري"

عمد الفقهاء عند تعريفهم اصطلاح "النظام الدستوري" إلى مقاربته مع جملة من الاصطلاحات الأخرى، أبرزها: النظام السياسي والدستور والقانون الدستوري والمؤسسات السياسية. والفقهاء في ذلك اتفقوا على هذا المسلك المنهجي، إلا أنهم تفرقوا إلى من يميز بينها باعتبارها متباينة، ومن يرادف بينها - أو بين بعضها - باعتبارها تحمل المعنى ذاته. تلتقي المصطلحات الخمسة بنيويًا عند "النظام"، سواء اجتمع فيها بصفته مركّبًا لغويًا أو اقتصر على جوهر المعنى. وبالتالي، فإن تعريف أي من هذه الاصطلاحات جميعها يبدأ بتعريف مفردة "نظام"؛ جذرها في اللغة العربية "نَظَمَ. يقال: نظمهُ فتنظّم وانتظم، أي اتسق واستقام"[1]. هذا التعريف المعجمي وإن كان يؤشر إلى التعريف الاصطلاحي في جوهره، إلا أن جدل التعريف لا يقف عند حدود اللغة العربية.

---

(1) بطرس البستاني، **محيط المحيط** (بيروت: مكتبة لبنان، 1987)، ص 901.

في ضوء حقيقة كون أغلب المصطلحات العلمية في الفقه السياسي والقانوني العربيان هي ترجمات عن لغات أجنبية (الفرنسية غالبًا)، وما رافق ذلك من جدل لغوي وفقهي، فإن تحديد دقيق للمصطلح بلغته الأصلية أمر تجدر الإشارة إليه، ففيما يتعاطى البعض مع المفردة العربية "نظام" على سبيل المرادفة بين المفردتين الفرنسيتين "Régime" و"Système"، عمد آخرون إلى التمييز بينهما؛ فمفردة "Régime" هي التي تعني "نظام" بالعربية، وتأخذ معنى مضيَّقًا، فيما مفردة "Système" تعني بالعربية "منتظم" أو "منظومة" أو "نسق"، وتأخذ معنى موسّعًا، تشمل المعنى الأول وتتجاوزه[2]. بالنتيجة، وفي إثر قصد أي من هذين المعنيين، يتحدد معنى الاصطلاح إن كان معنى مضيقًا أو موسعًا[3].

لا يُعتبر هذا الإشكال لغويًّا بحتًا؛ فهو لا يقف عند الفقه العربي، بل إنه موجود أيضًا في فقه القانون الدستوري الغربي؛ إذ انتقد موريس دوفرجيه (M. Duverger) في معرض تعريفه النظام السياسي، الخلطَ والمرادفة بين المفردتين (نظام ومنظومة)، فيقول: "عبارة 'منظومة سياسية' تعني كلًّا أوسع من عبارة 'نظام سياسي'، فإن دراسة المنظومة السياسية ليست فقط تحليل مؤسساتها وتنظيمها المنسق في نظام سياسي، بل هي أيضًا دراسة علاقات هذا النظام مع العناصر الأخرى للمنظومة الاجتماعية، الاقتصادية، التقنية، الثقافية، الأيدولوجية، التاريخية ...إلخ". وفي رأيه أن "المؤسسات السياسية والنظام السياسي الذي تكونه، لا يمكن إدراكها حقيقة إلا بعد إعادة موضعها في رحم المنظومة الاجتماعية التي تشكل إطارها وآليتها المنظمة"[4].

---

(2) يُنظر: حسين عبيد، **الأنظمة السياسية: دراسة مقارنة** (بيروت: دار المنهل اللبناني، 2013)، ص 13-19. وفي سياق متصل، أوليفيه دوهاميل وإيف ميني، **المعجم الدستوري**، ترجمة منصور القاضي (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996)، ص 1209.

(3) يُنظر: جيرار كورنو، **معجم المصطلحات القانونية**، المجلد الثاني (ص-ي)، ترجمة منصور القاضي (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع "مجد"، 1998)، ص 1717، 1725. وفي النسخة الفرنسية:
Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire Juridique* (Paris: Presses universitaires de France; Beyrouth: Point Delta, 2011), pp. 691, 798.

(4) موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى**، ترجمة جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص 17-18؛ يُنظر في العلاقة بين النظام السياسي والنظام الاجتماعي: عبيد، **الأنظمة السياسية**، ص 62-70.

في هذا السياق، ذهب جانب من الفقه العربي إلى التمييز بين دلالتين لتعريف النظام السياسي، تتمايزان باختلاف النظرة إلى هذا المصطلح، إحداهما مضيقة و/أو قديمة، وأخرى موسعة و/أو حديثة. وأصحاب هذا الجانب اتفقوا على هذا المسلك، إلا أنهم اختلفوا في اعتمادهم أيًا من هاتين الدلالتين[5]. وفي المجمل، وبالبناء على مقاربة دوفرجيه خصوصًا، يتضح أن "النظام السياسي" هو مجموع المؤسسات السياسية، فيما "المنظومة السياسية" هي النظام السياسي بمؤسساته السياسية في تفاعل مع الوسط الاجتماعي بمعناه الواسع. وفيما تبرز أهمية تعريف "المؤسسات السياسية"، يلحُّ مقتضى أكاديمي – تاريخي على تعريف مصطلح "القانون الدستوري" ابتداءً.

---

(5) على سبيل المثال، انتقد رافع بن عاشور الدلالة الموسعة، لكونها تجعل من "مفهوم النظام السياسي مفهومًا عامًّا باعتباره يغيب جميع الحدود وجميع الضوابط". وعلى خلافه، ذهب محمد المجذوب إلى تفضيل الدلالة الموسعة. ويعبّر هذا السياق عن المقاربة الأولى في تعريف النظام السياسي، حيث يتم التمييز بين دلالتين. أما المقاربة الثانية، فتتمثل بالتعريف المباشر لمصطلح النظام السياسي وفقًا لرؤية الكاتب أو الفقيه؛ حيث تدور التعريفات في فلك إحدى الدلالتين (المضيقة أو الموسعة). خاض الفقه العربي مطولًا في هذا السياق؛ ففي الفقه المصري خصوصًا، عرّفه عبد الحميد متولي بـ"نظام الحكم [في دولة ما]، وهو الذي يتناول شرحه علم القانون الدستوري" (دلالة ضيقة)، فيما عرّفه علي الدين هلال بـ"نسق العمليات والتفاعلات التي تتضمن علاقات سلطة بين النخبة الحاكمة من ناحية والمواطنين من ناحية أخرى (وبين فئات ومجموعات النخبة وبعضها الآخر)". وهي العلاقات التي "تحدث في نطاق عدد من الأطر القانونية والمؤسسية" (دلالة موسعة). وفي الفقه العربي عمومًا، عرّفه إدمون رباط – "بمدلوله العام" – بـ"الشكل الذي يتخذه الحكم في الدولة، كالنظام البرلماني [...] أو السوفياتي [...] إلى ما هنالك من الأنظمة المختلفة التي ترتديها الحكومات" (دلالة ضيقة)، وعرّفه عبد الهادي بوطالب بـ"مجموعة المؤسسات السياسية [...] المتصلة بالحكم عن طريق ممارسته أو التأثير فيه [...] التي تتقاسم بينها مسؤولية التقرير السياسي" (دلالة موسعة).

يُنظر: رافع بن عاشور، **المؤسسات والنظام السياسي بتونس**، ط 2 (منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2009)، ص 8–11؛ محمد المجذوب، **القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)**، ط 4 (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002)، ص 103؛ عبد الحميد متولي، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية: مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1993)، ص 24؛ علي الدين هلال، **النظام السياسي المصري: بين إرث الماضي وآفاق المستقبل (1981–2010)** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2010)، ص 12؛ إدمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري العام**، الجزء الثاني (بيروت: دار العلم للملايين، 1971)، ص 615؛ عبد الهادي بوطالب، **المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ج 1 (الدار البيضاء: دار الكتاب، 1979)، ص 15.

ظهر مصطلح "القانون الدستوري" في بدايات القرن التاسع عشر في فرنسا[6]، حيث نشأ - بدعم ورعاية حكومية[7] - بصفته علمًا وحقلًا أكاديميًا أو قسمًا من القانون لـ"دراسة المؤسسات السياسية بطابعها القانوني"[8]. وعلى الرغم من اختصاص هذه العلم بدراسة المؤسسات السياسية، فإن الأكاديميا الحكومية الفرنسية ذهبت في عام 1954 إلى إدراج مصطلح "المؤسسات السياسية" (institutions politiques) معطوفًا على "القانون الدستوري"؛ لدفع أساتذة الجامعات إلى تدريس "المقرر" بما يتجاوز "مجرد الشرح الفقهي لنصوص الدساتير" إلى دراسة قوى سياسية "لا يعرض لها التشريع عادة في أغلب الدول"[9]. أو كما عبّر عنه دوفرجيه بـ"تجاوز حدود تحليل المؤسسات التي يقيمها الدستور والنصوص المكمِّلة له"، إلى دراسة "عملها التطبيقي" و"المؤسسات الفعلية غير الملحوظة في النصوص"[10]. وهنا يتضح الفرق بين اصطلاحي القانون

---

(6) وإن كان هناك من يرده إلى ما قبل ذلك بقليل. يُنظر: حمدي العجمي، **مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة** (عمان: دار الثقافة، 2009)، ص 18-19؛ ثروت بدوي، **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1969)، ص 8-9.

(7) يُنظر: رمزي طه الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، ط 5 (القاهرة: دار النهضة العربية، 2005)، ص 31، 37-38؛ العجمي، **مقدمة في القانون الدستوري**، ص 18.

(8) دوفرجيه، **المؤسسات السياسية**، ص 8.

(9) متولي، **القانون الدستوري**، ص 24-25.

(10) دوفرجيه، **المؤسسات السياسية**، ص 7؛ وقد اعتبر هوريو، إضافة هذا المصطلح، بمنزلة إكمال لعنوان هذا العلم أو المقرر الدراسي. أندريه هوريو، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد وعبدالحسن سعد، ج 1، ط 2 (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977)، ص 35. في مقابل هذه الآراء (وبما يخالف توجه الدراسة)، شهدت نهاية السبعينيات بروز تيار فقهي يعارض هذا التوجه، ويدعو إلى "تجديد القانون الدستوري" من خلال "رد الاعتبار إلى الدستور كنص يتضمن أسمى القواعد القانونية في الدولة"، يُنظر: محمد رضا بن حماد، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، ط 3 (منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2016)، ص 29-30. ومن أبرز رواد هذا التيار عربيًا الفقيه التونسي عبدالفتاح عمر: "مسألة تجديد القانون الدستوري"، **المجلة القانونية التونسية** (تونس) (1993)، ص 11-29؛ عبدالفتاح عمر، **الوجيز في القانون الدستوري: الدولة - الدستور - السيادة - الأنظمة السياسية - المؤسسات التونسية** (تونس: مركز الدراسات والبحوث والنشر في كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1987)، ص 29، 147-148.

الدستوري (ذي الدلالة الشكلية والضيقة) والمؤسسات السياسية (ذات الدلالة الواقعية الموسعة).

هذا وتبقى المقاربة المفاهيمية الأهم هي التي تُعنى بتعريف مفهوم النظام الدستوري، من خلال تمييزه من الدستور والنظام السياسي؛ فبخصوص المقاربة مع الدستور، هناك من ذهب إلى المرادفة بينه وبين النظام الدستوري، فيما يتجه أغلب الفقه نحو التمييز بينهما[11]. أما في ما يتعلق بالمقاربة بين مصطلحي "النظام السياسي" و"النظام الدستوري"، فهناك من رادف بينهما، فيما ذهب آخرون إلى التمييز بينهما، أو المرادفة بين أحدهما ومصطلح آخر؛ فممن رادفوا بينهما إدمون رباط، الذي اعتبر النظام السياسي "هو النظام الدستوري بذاته – بمفهومه الواسع – القائم في الدولة"[12]، وهو من عرّف النظام السياسي (politique régime) بـ"الشكل الذي يتخذه الحكم في الدولة، من الأنظمة المختلفة التي ترتديها الحكومات". وخلص إلى أن "النظام السياسي في هذا المعنى لا يختلف عما يدعى بالنظام الدستوري، باعتبار ان لكل دولة دستورًا، وأنه لا بدّ للسلطان الذي يؤلف عنصرها المحرك من شكل يظهر به ويسير بموجبه"[13].

في السياق ذاته، يأتي تعريف جيرار كورنو (CORNU)؛ حيث عرّف "régime" اصطلاحًا تحت عنوان يشمل كلا النعتين (دستوري وسياسي)،

---

(11) لن تخوض الدراسة في الجدل الفقهي بشأن تعريف الدستور؛ إذ جرت عادة الفقهاء على تعريفه من خلال إحدى مقاربتين: **الأولى** هي الشكلية قبالة الموضوعية، وتكون بالاعتماد إما على المعيار الشكلي (الوثيقة التي تحمل هذا الاسم) وإما على المعيار الموضوعي (القواعد الأساسية المنظمة للحكم)، وغالبًا باستعراض كليهما؛ أما الثانية فهي الوصفية قبالة المعيارية، حيث يُعرف الدستور وصفيًا بنظام الحكم، في ما يُعرف معياريًا بالقواعد التي تقنن أسلوب الحكم. يُنظر على التوالي: متولي، **القانون الدستوري**، ص 20–21؛ يوسف حاشي، **في النظرية الدستورية** (وهران: ابن النديم للنشر والتوزيع؛ بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009)، ص 93–95.

(12) يُنظر: رباط، **الوسيط في القانون الدستوري**، ص 137–138.

(13) هذه المرادفة – وفقًا لربّاط – ليست بالمطلقة؛ فهو يرى أن "في تسمية النظام الدستوري بالنظام السياسي توسعًا لمحتوياته"، "لأن النظام السياسي يرمي في النهاية إلى الإجابة على كل سؤال من الأسئلة التي يطرحها المجتمع في شؤونه السياسية". ينظر: المرجع نفسه، ص 615–616.

معتبرًا إياه "شكلًا من حكم الدولة"، ويعبّر عن "اعتماد مفهوم معيّن في إحدى الدول يتعلق بالسيادة والمبادئ التي يستلهمها الحكم، أو التمييزات والعلاقات بين الحاكمين والمحكومين وبين مختلف السلطات". أما استعمال أي من المصطلحين (باستعمال أحد النعتين)، فهو يعتمد على نوع المقاربة، فإن كانت المقاربة قانونية يستعمل مصطلح "النظام الدستوري"، وإن كانت سياسية يستعمل مصطلح "النظام السياسي"[14].

أما ثروت بدوي، فإنه عمد كذلك إلى مرادفة اصطلاح "النظام الدستوري"، لكن ليس بالنظام السياسي، وإنما بكلٍّ من الدستور والقانون الدستوري[15]. في السياق ذاته – نوعًا ما – تأتي مقاربة رمزي الشاعر، الذي رادف بين اصطلاحي النظام الدستوري والقانون الدستوري[16]. عرض الشاعر بداية (لينتقده تاليًا) لـ"التوجه التقليدي" بالربط الحكمي بين النظام الدستوري و"النظام الديمقراطي الحر"، بحيث يكون النظام الدستوري "ذلك الذي يحقق خضوع السلطة لقواعد تحكم وسائل ممارستها، من دون أن يكون في استطاعة هذه السلطة الخروج عن هذه القواعد"؛ بحيث يتوجب توافر مجموعة من الشروط "لوصف نظام سياسي في دولة بأنه نظام دستوري"[17]. ويلاحَظ في هذا الخصوص الخلط بين النظام الدستوري وما يُعرف بـ"الدستورية" (constitutionnalisme)[18]. ثم عرض الشاعر للتوجه الحديث (يؤيده) الذي

---

(14) يُنظر: كورنو، **معجم المصطلحات القانونية**، المجلد الثاني (ص-ي)، ص 1718. والنسخة الأصلية:

Cornu, *Vocabulaire Juridique*, p. 691.

(15) فهو يعتبر أن الاصطلاحات الثلاثة إنما تفيد المعنى ذاته، و"تصدر عن أصل واحد"؛ وما تمييز البعض بينها – المسلك الذي يعتبره بمثابة "الشك" بمدلول النظام الدستوري – إلا بسبب اختلاف زاوية النظر لها. ينظر: بدوي، **القانون الدستوري**، ص 7، 26.

(16) أما الدستور، فقد ميزه منهما. يُنظر: الشاعر، **النظرية العامة**، ص 64-67.

(17) وهي أن تكون الحكومة قانونية، بمعنى الخضوع للقواعد القانونية، وعدم تركيز السلطة في يد الحاكم، وتطبيق الدستور تطبيقًا سليمًا وبصفة مستمرة. ينظر: الشاعر، **النظرية العامة**، ص 67-69. يتوافق معه: بدوي، **القانون الدستوري**، ص 10، 27-28.

(18) يُنظر: دوهوميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 601-602.

"لا يوافق على هذه التفرقة، ويتطلب تطور مفهوم النظام الدستوري، بحيث ينطبق على نظام الحكم الذي يسير طبقًا لأحكام الدستور، سواء كان نظامًا ديمقراطيًا [...] أو كان نظامًا استبداديًا"، وبالتالي، "يوجد النظام الدستوري في كل دولة أيًا كان نظام الحكم فيها [...]". وبذلك اعتبر أن هذا الاتجاه يجعل من اصطلاحَي النظام الدستوري والقانون الدستوري مترادفين، "ويقضي على الفرق بينهما"، وذلك على خلاف التوجه القديم الذي يقود إلى التمييز بينهما[19].

أما بالنسبة إلى يوسف حاشي، فهو يرى أن "مفهوم النظام الدستوري يضيق ويتسع بحسب دائرة اعتباره معرفيًا". وخلص إلى أن "النظام الدستوري هو القواعد والأحكام التي لا تتغير والتي تهيكل النظام السياسي والقانوني والاجتماعي والاقتصادي للدولة. وهي عبارة عن مبادئ أحيانًا وقواعد أحيانًا أخرى موجودة في الدستور أولًا وفي النصوص ذات القيمة الدستورية ثانيًا"[20].

في ضوء هذا الجدل الفقهي بشأن تعريف النظام الدستوري، يتوافق الباحث بشكل خاص مع توجهات ربّاط وكورنو، باعتبار أن النظام الدستوري هو النظام السياسي في مقاربة قانونية. وبذلك، فإن الباحث يجتهد في بلورة تعريفه الخاص، الذي ربما يُعتبر تعريفًا إجرائيًا لغايات هذه الدراسة، معتبرًا أن النظام الدستوري هو نظام الحكم في الدولة، كما تبلوره القواعد ذات الطبيعة الدستورية، وتتفاعل معه المؤسسات السياسية في التطبيق العملي.

هكذا، وبعد أن خلصت الدراسة إلى تعريفها للنظام الدستوري، تنتقل إلى تعريف "الجيش"، وتبحث في طبيعته القانونية، ومدى إمكانية اعتبار الجيش "مؤسسة سياسية" تتفاعل بالتطبيق العملي مع النظام الدستوري.

---

(19) الشاعر، **النظرية العامة**، ص 69-70.

(20) يُنظر: حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 101.

2 – "الجيش"

إضافة إلى مصطلح الجيش، وما قابله في اللغات الأخرى[21]، يُستعمل في أحيان كثيرة مصطلح "القوات المسلحة"، الذي يشير إليه البعض باعتباره "مصطلحًا علميًا في الأدبيات العسكرية" يرادف مصطلح الجيش المستعمل "في الشارع السياسي"[22]، فيما يشير عدد من أدبيات العلاقات المدنية – العسكرية إلى كلا المصطلحين من قبيل المرادفة، ويصرح بذلك[23]. أما في "الدساتير"[24]، فيتناوب بعضها على استعمال كلا المصطلحين، ويطغى من بينهما المصطلح المشكِّل للاسم الرسمي للجيش في الدولة[25]. وفي التجارب العملية، يُلاحَظ أن بعض الدول تقصر مصطلح "الجيش" على فرع القوات البرية[26]، ولعل لذلك صلة بارتباط هذا المصطلح بها تاريخيًا، قبل تشكُّل فرعي القوات البحرية والجوية. كما أن بعض الدول تستعمل هذا المصطلح

(21) "الجيش" في العربية جذره "جاش"، يُقال "جاش البحر" بمعنى "اهتاج واضطرب"؛ و"جَيَّشَ" بمعنى "جَمَعَ". والجيش هو "الجند أو السائرون لحربٍ أو غيرها". ينظر: البستاني، **محيط المحيط**، ص 140. أما في اللغات ذات الأصل اللاتيني، فتعود لمفردات لاتينية، من قبيل "armare" (فعل بمعنى "سَلَّحَ"). يُنظر:

Cornu, *Vocabulaire Juridique*, p. 64.

(22) محمد عبدالخالق قشقوش، "حدود الدور السياسي للجيوش"، مجلة **الديمقراطية (مصر)**، مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013)، ص 50.

(23) يُنظر مثلًا: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 28.

(24) للدقة، يقصد بـ"الدساتير" (في كل مرة تُذكر فيها المفردة بين مزدوجين) "عينة الدساتير المختارة للمقاربة معها"، وهي دساتير كلٍّ من البرتغال وتركيا وتونس والجزائر وجنوب أفريقيا وفرنسا، وذلك وفقًا للتفصيلات التي أشير إليها في المقدمة.

(25) استعمل الدستور المصري الساري كلا المصطلحين، لكنه استخدم "الجيش" في الديباجة فحسب، فيما استعمل "القوات المسلحة" في الأحكام. وفي الدستورين الجزائري والتونسي، استعمل المصطلحين مناصفة تقريبًا ضمن الأحكام. وفي الحكم الخاص بتعريف الجيش ومهماته استعمل مصطلح "الجيش"، وهو يشكل صيغة الاسم الرسمي في كلٍّ منهما. أما في دساتير فرنسا والبرتغال وتركيا، فقد استُعمل مصطلح "القوات المسلحة" فحسب، وهو الاسم الرسمي للجيش في كلٍّ منها، فيما استعمل دستور جنوب أفريقيا مصطلحي "القوات العسكرية" و"قوات الدفاع الوطني"، والمصطلح الأخير متوافق والاسم الرسمي.

(26) مثال ذلك في جنوب أفريقيا، أما في فرنسا، فيُطلَق "جيش" على القوات البرية والقوات الجوية فحسب.

بمعنى وحدة أو "قطعة عسكرية"[27]، أو للدلالة على فروع القوات المسلحة، مثل "جيش البر"، "جيش البحر"، و"جيش الطيران"[28].

تعتمد الدراسة بشكل أساسي مصطلح "الجيش" لاعتبارات عدة، منها شيوع استعماله في الأدبيات، وتاريخية هذا المصطلح، وتباين التسميات الرسمية للجيوش في العالم[29]. ولكن مع ذلك، تستعمل مصطلح "القوات المسلحة" أحيانًا، ولا سيما في مواضع الاقتباس الحرفي. هذا مع ضرورة تأكيد أن التسمية الرسمية للجيش في مصر (الحالة الدراسية) هي "القوات المسلحة"[30].

الجيش في الاصطلاح "تنظيم تسلسلي هرمي يضم أناسًا مسلحين، تنشـ[ـئـ]ـه الدولة وتحصر دوره في مهمتين أساسيتين: صد المعتدين عليها، ونقل الحرب خارج حدودها. وتكلفه استثنائيًا بحفظ النظام في الداخل"[31]. وهو في تعريف آخر "مجموعة من الأفراد المسلحين المنظمين الذين يكلَّفون بأعمال القتال البرية[32]، ويتألف من الأفراد الذين يتدربون عسكريًا للدفاع عن الدولة. ويُطلَق هذا الاصطلاح على جميع الذين يحترفون مهنة الجندية ويتخذونها عملًا مستديمًا، وكذلك أفراد قوات الاحتياط الذين يقضون وقتًا في التدريب"[33].

---

(27) "قطعة عسكرية كبيرة (80-120 ألف جندي)"، "ولا يوجد مثل هذا التنظيم إلا في الدول التي تمتلك قوات مسلحة كبيرة يمكن تقسيمها إلى عدة جيوش". ينظر: الهيثم الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الأول (أ-ح) (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1977)، ص 472.

(28) مثال ذلك ما عليه الحال في تونس، وإلى حد ما فرنسا.

(29) والدراسة بذلك لا تقصره على أي من فروع الجيش الأساسية، بل يشملها جميعها.

(30) عرّفها القانون المصري: القوات المسلحة هيئة عسكرية نظامية تتألف من ضباط وصف ضباط وجنود القوات العاملة الآتية: (أ) القوات الرئيسية وتتكون من: (1) الجيش. (2) القوات البحرية. (3) القوات الجوية. (ب) القوات الفرعية وتتكون من: (1) قوات السواحل. (2) قوات الحدود. (3) القوات البحرية بمصلحة المواني والمنائر". مادة (1) من قانون رقم (232) لسنة 1959.

(31) الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الأول (أ-ح)، ص 471. وبالتعريف ذاته تقريبًا: عبد الوهاب الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الثاني (ج-ر) (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1981)، ص 129.

(32) يلاحَظ أن هذا التعريف يأخذ بالمفهوم الضيق للجيش، بقصره على الجيش البري اتفاقًا والتوجه الذي أشير إليه سابقًا.

(33) عبد الرحمن زكي في تقديم: جورج كاستلان، **تاريخ الجيوش**، ترجمة كمال دسوقي (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1956)، ص 5.

يُشار إلى أن التعريفين أعلاه يعرّفان الجيش انطلاقًا من مقاربات سياسية وعسكرية، وهي تعريفات لا تختلف كثيرًا عن تعريفه في الاصطلاح القانوني؛ إذ عُرِّف في قواميس قانونية بأنه "مجموع قوى الدفاع عن سلامة الأرض والمواطنين ومصالحهم، وقد يتولى تنفيذ القوانين وحفظ الأمن عند الطلب. ويتألف من جيش بَرّي وجوي وبحري، وبعض الموظفين المدنيين وقسم احتياطي، ويكون رئيس الجمهورية عادة هو القائد الأعلى للجيش مع الهيئة العليا للدفاع"[34]. كما عرّفه كورنو من ثلاثة أبعاد: 1 - "مرفق عام وظيفته أن يؤمّن، بالقوة عند الحاجة، في الخارج أمن الدولة وسلامتها، وفي الداخل احترام القانون والانتظام العام عند الحاجة". 2 - "مجموعة المأمورين الداخلين في مِلاك والمنضبطين والمسلحين الذين يؤمّنون هذه الوظيفة ويكوّنون القوة العسكرية في تصرف الحكومة"؛ 3 - "بشكل أخص وحدة عسكرية كبرى مكونة من عدة أسلحة من الجيش يجمع كل سلاح عدة فرق"[35].

في هذا السياق، يجدر تمييز الجيش من غيره من القوات القمعية للدولة أو "المؤسسات الحاملة للسلاح"، خصوصًا الشرطة والدرك، وذلك في ضوء أن الدراسة معنية بالجيش وحده دون غيره من القوات. تُعتبر الشرطة أبعد تلك القوات اختلاطًا بمفهوم الجيش، لكونها تعنى أساسًا بالأمن الداخلي[36].

= يُشار إلى أن هناك من عرّف "القوات المسلحة" كفكرة لا ككيان، بالقول إنه "مصطلح سوسيولوجي يعني قبول العنف المنظم كوسيلة شرعية لتحقيق أهداف اجتماعية". ينظر: غريبة سمراء، **التكوين العسكري: دراسة سوسيولوجية** (عمان: دار ابن للنشر والتوزيع، 2012)، ص 13.

(34) موريس نخلة وروحي البعلبكي وصلاح مطر، **القاموس القانوني الثلاثي** (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002)، ص 652.

(35) كورنو، **معجم المصطلحات القانونية**، المجلد الأول (أ-ش)، ص 644. وأيضًا: Cornu, *Vocabulaire Juridique*, p. 64. يُنظر في تعريفات أخرى:
E. R. Hardy Ivamy, *Mozley & Whiteley's Law Dictionary*, 11th ed. (London: Butterworths, 1993), p. 19; L. B. Curzon, *Dictionary of Law*, 6th ed. (Harlow, England & New York: Pearson Longman, 2002), p. 26; Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 8th ed. (St. Paul, Minnesota: Thomson/West, 2004), p. 116.

(36) عُرّفت في الاصطلاح القانوني بكونها "قوة عامة وظيفتها فرض احترام" "مجموعة القواعد التي تفرضها السلطة العامة على المواطنين من أجل سيادة النظام والهدوء والأمن في الدولة". ينظر: كورنو، **معجم المصطلحات القانونية**، المجلد الأول (أ-ش)، ص 950.

أما قوة الدرك، فهي أكثر القوات الحاملة للسلاح تقاربًا مع الجيش، وأكثرها جدلًا[37]، لكونها تقع - من حيث اختصاصها - في منتصف المسافة بين الجيش والشرطة؛ إذ تُعرف بكونها "قوات نظامية شبه عسكرية [...] تقوم "بمهام إدارية وقضائية على مختلف التقسيمات الإدارية للدولة. وتختلف عن القوات المسلحة التابعة للجيش في أنها ذات صلة يومية مع المواطنين في إطار أدائها لبعض واجبات الشرطة، وقيامها بالمحافظة على النظام والأمن، ومساعدة القضاء، وتقديم المساعدة الفورية أثناء الحوادث وعمليات الإنقاذ. بالإضافة إلى أنها - كقوة مسلحة - مدعوة إلى القيام بواجبها الوطني للدفاع عن البلاد عند حلول أي خطر"[38]. على خلاف الجيش والشرطة، فإن قوة الدرك ليست موجودة في جميع الدول، وتُعتبر فرنسا موطنها الأول، قبل "اقتباسها" في عدد من الدول، منها ما كانت مستعمرات فرنسية سابقًا. ولا وجود لمثل هذا الجهاز في مصر[39]، فيما يوجد في عدد من الدول العربية، كتونس والجزائر والمغرب ولبنان[40]. يتبع الجيش لوزارة الدفاع، فيما تتبع الشرطة لوزارة الداخلية، وتتبع الدرك غالبًا لوزارة الدفاع (مثل الجزائر)، بحكم طبيعتها الأقرب إلى الجيش، وإن كان هناك بعض الدول تُتبعها لوزارة الداخلية (مثل تونس)[41].

---

(37) يُرَد ذلك إلى عدم ضبط اختصاصه في كثير من الدول، وتوظيف بعض الأنظمة له كقوة ضاربة تنتهك حقوق الإنسان. يُنظر: هانز بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ- الآليات-الممارسات**. ترجمة حنان والي، سلسلة دليل عملي للبرلمانيين 5 ([د. م.]: الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2003)، ص 92-93.

(38) الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الثاني (ج-ر)، ص 675. والتعريف ذاته تقريبًا: الهيثم الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الثاني (خ-رز)، ط 2 (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1990)، ص 334. كما تُعرف قوة الدرك في الاصطلاح القانوني بـ"عنصر من عناصر قوى الأمن" يتمتع "بنوع من الاستقلال الإداري". ينظر: نخلة والبعلبكي ومطر، **القاموس القانوني الثلاثي**، ص 802.

(39) يعتبر البعض جهاز "الأمن المركزي" في مصر قوات درك، إلا أنه جهاز أمني مختص ببعض المهمات الشرطية.

(40) يُنظر: الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الثاني (ج-ر)، ص 675-676. يُعتبر مصطلح الدرك ترجمة للمصطلح الفرنسي Gendarmerie، ويسمَّى أحيانًا "جندرمة"، كما يطلَق عليه في بعض الدول تسميات خاصة مثل "الحرس الوطني" في تونس.

(41) أما في فرنسا، فحتى عام 2002، كانت قوة الدرك تابعة لوزارة الدفاع، وأُجريت بين عامي 2002 و2009 جملة من التطورات التدريجية جعلت الدرك منذ عام 2009 تابعة لوزارة الداخلية، مع وجود=

بالعودة إلى التعريفات السابقة لمصطلح الجيش، يلاحَظ أن مجملها يشير إلى مهمات الجيش وتأكيد احترافيته. كما أشار أغلبها إلى علاقة الجيش بالدولة والسلطة في مقاربة قانونية، كالنص على مبدأ احتكار الدولة لإنشاء القوات المسلحة (التعريف الأول)، واختصاص رئيس الدولة بالقيادة العليا للقوات المسلحة (التعريف الثالث)، وتبعية الجيش للسلطة التنفيذية (التعريف الرابع). ومن التعريفات ما يشير إلى شؤون تنظيمية، كفروع الجيش، واشتماله على طائفتي المباشرين للخدمة (العاملين) والاحتياط. كما يلاحَظ أن كل تعريف حاول أن يحدد طبيعة الجيش، كالقول إنه "تنظيم تسلسلي هرمي"، أو مجموعة أشخاص، أو "مجموع وحدات". ويلاحَظ أيضًا أن التعريف الأخير وحده حاول توصيف طبيعة الجيش باستعمال مصطلح قانوني، وهو "مرفق عام".

اتفاقًا وموضوع الدراسة والإشكالية التي تقوم عليها، يتطلب مصطلح الجيش تعريفًا وفقًا لمقاربة قانونية تبحث في الطبيعة القانونية للجيش في الدولة؛ وذلك في ضوء عزوف عينة "الدساتير" - بما فيها الدستور المصري - عن توضيحها عند تعرضها لتعريف الجيش. والادعاء في هذه المقاربة أن الجيش تجاوز/ يتجاوز طبيعة "المرفق العام"، وأن له طبيعة قانونية تتوافق وطبيعة "المؤسسة السياسية". هذا الطرح الموصوف هنا على سبيل الادعاء – هو بمنزلة الثابت في علم العلاقات المدنية – العسكرية والعلوم السياسية؛ إذ من الدارج فيه تعريف الجيش كمؤسسة سياسية[42]، إلا أن الجديد هو اعتماد هذه الطبيعة في مقاربة قانونية.

= سلطات لوزير الدفاع على الدرك في مجالات محددة. يُنظر: القانون رقم (2009-971) بشأن قوة الدرك الوطنية (خصوصًا المادة 1)، متوافر بالفرنسية عبر الرابط التالي: https://goo.gl/qPfVJU. ويُنظر أيضًا:

Derek Lutterbeck, "Demilitarizing the Gendarmerie?: The Cases of France, Italy and Spain," in: *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution* (London: Ubiquity Press; Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2013), pp. 20-24.

(42) يُنظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 29، 34. ويُنظر على سبيل المثال تعريف ريبيكا شيف للجيش:

Rebecca L. Schiff, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-military* = *Relations* (London/New York: Routledge, 2009), p. 44.

أشير خلال تعريف مصطلح "النظام الدستوري" إلى أن أبرز التطورات في حقل القانون الدستوري كان توسعته، وذلك بإضافة مصطلح "المؤسسات السياسية" إلى "القانون الدستوري" في موضع عطف. وخلصت الدراسة في تعريفها للنظام الدستوري إلى أن المؤسسات السياسية مكون أساسي فيه.

عرّف دوفرجيه المؤسسات السياسية بمجموعة الأشكال أو البنى الجوهرية للتنظيم الاجتماعي، إضافة إلى "التصورات الجماعية المقيمنة" (Valorisées)، كما تثبتها القوانين أو الأعراف لمجموعة إنسانية[43]. وسبق أن أشير إلى دفاع دوفرجيه عن تعديل تسمية حقل القانون الدستوري؛ إذ هو يرى أن "الدراسة المتواقتة للقانون الدستوري وللمؤسسات السياسية تسمح بإعادة القانون إلى سياقه السوسيولوجي وبمعرفة معناه الحقيقي بدقة"[44]. في هذا السياق، عمد دوفرجيه إلى التمييز بين نوعين من المؤسسات السياسية: المؤسسات الرسمية، بمعنى المؤسسات المعترَف بها قانونًا (من القانون) وسوسيولوجيًا (من منظومة

= من الأدبيات العربية التي أشارت إلى الجيش باعتباره مؤسسة سياسية، طرح عبدالإله بلقزيز بشأن ما أطلق عليه "الوضع الاعتباري للجيش في الدولة الحديثة" (في سياق تنظيري)، باعتبار الجيش "مؤسسة من مؤسسات الدولة [...] شأنه في ذلك شأن مؤسسات السيادة الأخرى، القضاء أو رئاسة الدولة". ومن ذلك أيضًا طرح فؤاد الخوري بقوله: "العسكر، كيفا كانت بنيته [...]، فهو في الأساس مؤسسة سياسية". وتتحدد مدى مشاركة هذه المؤسسة في صنع القرار بالأوضاع السياسية العامة في البلاد، "ومدى سيطرة الأحزاب والتكتلات على مصادر القوة والنفوذ". وربما تضاف إليها مقاربة التصنيف التي أجراها طارق البشري بشأن المؤسسات في الدولة، بقوله إن "جهاز الدولة" يقوم على "نوعين من المؤسسات من حيث أصل تشكيله الحديث، نوع يتصل بالشأن السياسي من حيث تقدير المواقف واتخاذ القرارات، ويتمثل أساسًا في رئاسة الجمهورية والوزراء أو في المجال النيابي. والنوع الثاني يقوم في الأساس بوظائف مهنية بعيدة نسبيًا عن التصدي المباشر للعمل السياسي، وهما في الأساس القوات المسلحة والقضاء". يُنظر: عبدالإله بلقزيز، "السياسة في ميزان العلاقة بين الجيش والسلطة"، في: **الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 15-17؛ فؤاد إسحق الخوري، **العسكر والحكم في البلدان العربية**، سلسلة بحوث اجتماعية 3 (لندن: دار الساقي، 1990)، ص 63؛ طارق البشري، **ثورة 25 يناير والصراع حول السلطة** (القاهرة: دار البشير للثقافة والعلوم، 2014)، ص 33.

(43) دوفرجيه، **المؤسسات السياسية**، ص 16 (التعريف بالتأسيس على تعريف "قاموس روبير"، كما يشير دوفرجيه نفسه).

(44) المرجع نفسه، ص 14.

قيم المجموعة الإنسانية)، والمؤسسات غير الرسمية أو الفعلية "القائمة في الواقع لا في القانون". وفيما يعتبر أن النوع الأول هو الذي يستحق توصيفه بـ "مؤسسات" بالمعنى الدقيق، ويستشهد عليها بأمثلة من قبيل رئاسة الجمهورية والمحكمة العليا، يطلِق على النوع الثاني "تنظيمات"، ويستشهد لها بأمثلة، من قبيل الأحزاب السياسية وجماعات الضغط[45]. لم يستشهد دوفرجيه بالجيش ضمن أي من هذين النوعين، إلا أنه ذهب لاحقًا لدراسة الجيش في موضعين: **الأول**، الجيش كمؤسسة سياسية في الأنظمة الدكتاتورية[46]؛ **والثاني**، الجيش كجماعة ضاغطة، معتبرًا إياه "في جميع الدول" "جماعة ضاغطة تمارس نفوذًا معينًا"[47].

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى تصنيف عبد الهادي بوطالب للمؤسسات السياسية؛ فمن بين التصنيفات التي عرض لها "المؤسسات التأسيسية" و"المؤسسات الحاكمة". وأشار إلى أن المؤسسة التأسيسية قد تكون مجلسًا تأسيسيًا أو "مجرد إرادة شخص أو هيـ[ـئـ]ـة تأخذ الحكم وتؤسس له مؤسساته السياسية الحاكمة، كمجلس الثورة في بعض الأنظمة التي يأتي قادتها للحكم بعد انقلاب يغير الأوضاع القائمة فتنطلق إرادة متولي الحكم لتأسيس مؤسسات حاكمة"[48].

هنا تجدر الإشارة إلى ملاحظتين: **الأولى** تفسيرية، لصامويل هنتنغتون بشأن العلاقة الطردية بين زيادة المشاركة السياسية - إثر زيادة المطالبات السياسية - و"تقويض الأصول التقليدية للسلطة السياسية والمؤسسات السياسية التقليدية"، بما يقود إلى إعاقة "إيجاد أسس جديدة للترابط السياسي ولمؤسسات سياسية تجمع بين الشرعية والفاعلية"[49]. أما **الملاحظة الثانية**،

---

(45) يُنظر: المرجع نفسه، ص 14-17.

(46) يُنظر: المرجع نفسه، ص 354-355، 368-371.

(47) المرجع نفسه، ص 376؛ يتفق مع هذا الطرح: الخوري، **العسكر والحكم في البلدان العربية**، ص 60-61؛ حسان دواجي محمد، "دور الجيش في صناعة قرارات الدول النامية"، مجلة **شؤون الأوسط** (بيروت)، مج 25، العدد 151 (آذار/ مارس - حزيران/ يونيو 2015)، ص 71.

(48) بوطالب **المرجع في القانون الدستوري**، ج 1، ص 14.

(49) صموئيل هنتنغتون، **النظام السياسي لمجتمعات متغيرة**، ترجمة سمية فلو عبود (بيروت: دار الساقي ومؤسسة تعزيز الديموقراطية والتغيير السياسي في الشرق الأوسط، 1993)، ص 12.

فهي نقدية لميشيل مياي (M. Miaille)، يقول: "وبعد أن أعلن المؤلفون استحالة الاكتفاء بالتحليل الحقوقي فحسب، راحوا يشددون على المؤسسات السياسية دون أن يضعوا نظرية جديدة؛ فبإمكان كل منهم أن يضع داخل هذه المؤسسات ما يراه الأنسب"[50].

يصعب التنكر للطبيعة القانونية للجيش بوصفه مرفقًا عامًّا، كما جاء في تعريف كورنو السابق الإشارة، وذلك بحكم توافر جملة عناصر قيام المرفق العام فيه[51]؛ إلا أن الادعاء هنا هو أن الجيش مرفق عام يتجاوز هذه الطبيعة إلى وصف مؤسسة سياسية، بما يخرج به من نطاق القانون الإداري إلى نطاق القانون الدستوري[52]. مثل هذا الطرح يأتي مستذكرًا أن القضاء كان مرفقًا عامًّا[53]، وها هو اليوم "سلطة" وليس "مؤسسة" فحسب. وبالمقاربة بين الحالة الدراسية وطرح بوطالب، يُلاحَظ أن الجيش المصري - خلال المرحلة الانتقالية - اضطلع (بشكل مباشر أحيانًا وغير مباشر أحيانًا أخرى) بدور المؤسسة التأسيسية، ورسخ لذاته كمؤسسة حاكمة أحيانًا ومحكِمة أحيانًا أخرى.

---

(50) ميشال مياي، **دولة القانون: مقدمة في نقد القانون الدستوري**، ط 2 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية؛ بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982)، ص 14. ثم يقول: "وبالرغم من التردد المنهجي وخيبات الأمل، فقد ورثنا عن العديد من علماء السياسة فكرة صائبة خلاصتها أن تحليل المؤسسات السياسية يبدأ بأن يكون مثمرًا عندما نقبل بالقفز فوق قواعد القانون الدستوري". ينظر: المرجع نفسه، ص 17.

(51) وهي وجود نشاط يخدم الصالح العام، يشرف عليه أو يقوم به شخص عمومي، والاعتماد على نظام قانوني سلطوي لتنفيذ هذا النشاط. يُنظر: وحيد الفرشيشي، "المفهوم الوظيفي للمرفق العام في القانون التونسي"، مجلة **دراسات قانونية** (تونس)، العدد 6 (1999)، ص 71-75.

(52) عادة ما تشير أدبيات القانون الإداري إلى "الدفاع" كمرفق إداري تقليدي، من دون الخوض في أي تفصيلات. يُنظر مثلًا: ثروت بدوي، **مبادئ القانون الإداري** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1968)، ص 186؛ محمد رضا جنيح، **القانون الإداري**، ط 2 (منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2008)، ص 288؛ نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الأول (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، ص 317-318.

(53) بل إن هناك من يحاجّ بأنه لا يزال كذلك، مثل شارل ديباش (Ch. Debbasch). يشير إلى طرحه: خليل حميد عبد الحميد، "مبدأ استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق"، **مجلة كلية المأمون الجامعية** (العراق)، العدد 16 (2010)، ص 132، في: https://goo.gl/mgfxxM

عند الحديث عن المؤسسات السياسية، وبالتأسيس على تعريف دوفرجيه أعلاه، تجدر الإشارة إلى أن للمؤسسات السياسية صنفين أساسيين: مؤسسات عضوية (organes) يخصها مجمل النقاش السابق؛ ومؤسسات "فكرية"/ "آلية"/ "قاعدة سلوكية"[54]، مثل مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ المسؤولية السياسية. ومن الممكن أن يندرج ضمنها أيضًا "مبدأ السيطرة المدنية على القوات المسلحة"؛ المبدأ الذي يشكل أبرز ركائز منظومة العلاقات المدنية - العسكرية؛ عندها يثور تساؤل مشروع حول مدى تعارض اعتبار الجيش مؤسسة سياسية، بالمعنى العضوي، مع مبدأ السيطرة المدنية باعتباره مؤسسة فكرية؟![55]. في النهاية، ليس موضوع هذا الجدل نظريًا بحتًا ليعرض له هنا، بل تقوم الدراسة على هذا الافتراض (الجيش مؤسسة سياسية)، وتخوض في هذا الجدل.

بهذا، تخلص الدراسة إلى تحديد تعريفها للجيش باعتباره المرفق العام المختص بالدفاع عن الدولة من المخاطر الخارجية، والمساهمة بحفظ أمن الدولة بشكل عام، الذي يمكن أن يرتقي إلى وصف مؤسسة سياسية، إما بفعل دوره العملي في الحياة السياسية، خصوصًا خلال الانتقال، وإما بموجب ترسيخ مكانته في النظام الدستوري، وفي الغالب تترافق الحالتان (التجربة المصرية مثال صريح لذلك). وبلا شك، فإن المقصود بالجيش هو الجيش الوطني النظامي، المحترف للجندية، التابع عضويًا للدولة، بصورته المعاصرة.

أما وقد جرى تعريف "النظام الدستوري" و"الجيش"، فإن لتحديد معنى "تغيير" النظام الدستوري اعتبارًا مهمًا في هذا السياق، لِما يشكله من محور أساسي في هذه الدراسة التي تبحث في دور الجيش في تغيير النظام الدستوري القديم، ومكانته في النظام الدستوري الجديد.

---

(54) يُنظر: حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 58؛ بوطالب، **المرجع في القانون الدستوري**، ج 1، ص 14؛ بن عاشور، **المؤسسات والنظام السياسي بتونس**، ص 8.

(55) هذا في حال صح اعتبار هذا المبدأ ضمن مفهوم المؤسسات السياسية الفكرية.

3 – "تغيير" النظام الدستوري

"التغيير" لغةً من الجذر "غيَّر"، وهو اسم من فعل "تغيَّر"، ويقال "تَغَيَّرَ الشَّيْءُ عَنْ حالِهِ: تَحَوَّلَ. وغَيَّرَه: حَوَّلَهُ وَبَدَّلَهُ، كأَنَّهُ جَعَلَه غَيْرَ ما كانَ"[56]. ولا يفيد التغيير معنًى حكميًا، إيجابيًا أكان أم سلبيًا، بل له دلالة موضوعية تتمثل في حدوث التحول أو التبديل[57].

هل يُعتبر "تغيير النظام الدستوري"، بهذا التركيب اللغوي، مصطلحًا قائمًا بذاته، أم أنه يعبّر عن "التغيير" في دلالة مصطلح "النظام الدستوري"، بمعنى تحوُّله وتبدُّله؟ خلت المعاجم المتخصصة – في حدود الاطلاع – من هذا المصطلح المركَّب. ومن الناحية العملية، يُلاحَظ استعمال هذا المصطلح للدلالة على أكثر من معنى، اتصالًا بالمعنى المعتمد أو المقصود من "النظام الدستوري" على النحو الذي أشير إليه سابقًا. ومن أبرز الاستعمالات، ما جرى في بعض قوانين العقوبات للدلالة على توصيف جرمي، بمعنى هو أقرب ما يكون إلى قلب نظام الحكم[58]، أو للدلالة على الانتقال من نظام إلى آخر (برلماني/ رئاسي).

أما على صعيد استعمال هذا المصطلح المركّب في الدساتير، فإن نتيجة

---

(56) ابن منظور، **لسان العرب**، مج 5 (القاهرة: دار المعارف، [د. ت.])، ص 3325. يستشهد باستعمال المفردة في الآية القرآنية ﴿ذَٰلِكَ بِأَنَّ اللَّهَ لَمْ يَكُ مُغَيِّرًا نِّعْمَةً أَنْعَمَهَا عَلَىٰ قَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ﴾ [سورة الأنفال، الآية 53]. وبالمعنى ذاته، محمد مرتضى الزبيدي، **تاج العروس من جواهر القاموس**، ج 13، تحقيق حسين نصار (الكويت: وزارة الإعلام، 1974)، ص 286–287، يستشهد بمقولة "لا أَرانِيَ اللهُ بكَ غِيَرًا"، ويعقب: "الغِيَرُ: مِنْ تغيرِ الحال".

(57) يُنظر الاستشهادات الواردة في الحاشية السابقة؛ إذ تشير الأولى (الآية) إلى معنى إيجابي، فيما تشير الثانية (المقولة) إلى معنى سلبي.

(58) من ذلك ما ورد في قوانين العقوبات في كوت ديفوار (العام 1981، مادة 158)، وأنغولا (العام 1940، مادة 195)، وغينيا (العام 1998، مادة 86)، والسنغال (العام 1965، مادة 72)... وغيرها. وفي هذا الخصوص، ومع انتشار ظاهرة الإرهاب، يشار إلى أن بعض الدول تستند إلى هذا التجريم أو هذه الجريمة لمكافحة الإرهاب، وهو ما أشارت إليه وثيقة مجلس الأمن رقم (S/2015/123).

البحث عنه في عيّنة قوامها 55 دستورًا[59] لم تأتِ إلا بنتيجتين اثنتين[60]. ويلاحَظ في هذا الخصوص أن بعض الدساتير ذهب إلى حظر إجراء تعديل أو تغيير في شكل الحكم، وبصورة أخص في ما يتعلق بالنظام الجمهوري، من دون إيراد عبارة "تغيير النظام الدستوري"[61].

إن المقصود بتغيير النظام الدستوري في هذه الدراسة ذو دلالتين تكمل إحداهما الأخرى: للأولى دلالة "الحدث المُنجَز"، بمعنى حدوث تغيير في النظام الدستوري، وبما يعبَّر عنه بشكل رئيس باستبدال الدستور القائم بدستور جديد (وهذه هي الدلالة الخاصة التي يقوم عليها القسم الثاني من الدراسة)؛ أما الدلالة الثانية، فلها دلالة "العملية القائمة"، بمعنى عملية تغيير النظام الدستوري قبل حدوثه فعلًا بشكل مُنجز، وهي العملية التي تتزامن والمرحلة الانتقالية، وتشكل جزءًا منها (وهذه هي الدلالة التي يقوم عليها القسم الأول). إن العلاقة بين هاتين الدلالتين - في هذه الدراسة خصوصًا - علاقة تكامل، تمامًا كتكامل الإنجاز في الهدم (الدلالة الثانية) والبناء (الدلالة الأولى). وبذلك، يَستبعد هذا المعنى الدلالةَ الجرمية الضيقة لتعبير "تغيير النظام الدستوري"؛ فدلالتاه المعتمدتان تستوعبان أن يكون

(59) مجموع الدساتير باللغة العربية المتوافرة في: www.constituteproject.org، شوهد في 26/ 2/ 2017، إضافة إلى الدستور الجزائري.

(60) كلتاهما في الدستور الأوكراني (1996 معدل 2014)؛ الأولى بالإشارة إلى حق الشعب في إقرار النظام الدستوري أو تغييره (مادة 5)؛ والثانية بخصوص حظر إنشاء الأحزاب الهادفة إلى تغيير النظام الدستوري (مادة 37). وفي الإمكان الحديث عن نتيجة ثالثة في الدستور الروسي (1993 معدل 2014)؛ بنص المادة (13/ 5)، التي تنص على حظر تشكيل الجمعيات الهادفة إلى "التغيير القسري لأساس النظام الدستوري".

(61) من ذلك مثلًا المادة (1) من الدستور التونسي (2014)، والمادة (76) من الدستور التونسي السابق (1959)، والمادة (27) من الدستور التركي (1982 معدل 2011)، والمادة (139) من الدستور الإيطالي (1947 معدل 2012). على الصعيد الإعلامي والصحافي، وبالبحث عن العبارة في المحتوى العربي عبر محرك البحث "google" شوهد في 27/ 2/ 2017، يلاحَظ أن عبارة "تغيير النظام الدستوري" استُعملت خلال السنوات الأخيرة للإشارة على نحوٍ أخص إلى ثلاثة أحداث: المحاولة الانقلابية الفاشلة في تركيا (2016)، وتعديل العقيدة العسكرية في روسيا (2015)، ووعود الإصلاح السياسي في الجزائر (2014).

"التغيير" قد حدث بفعل انقلاب عسكري أو ثورة شعبية، بل حتى بأساليب سلمية، كالاستفتاء.

في هذا السياق، يجدر التمييز بين تغيير النظام الدستوري وجملة من المصطلحات القريبة منه، أربعة منها متصلة بالدستور (تعديل الدستور، تعطيله، إسقاطه، إلغاؤه)، فيما يتمثل الخامس في اصطلاح إسقاط نظام الحكم أو النظام الحاكم. أشير سابقًا إلى أن الدراسة تتعاطى، في ضوء تعريفها اصطلاح "النظام الدستوري"، مع استبدال الدستور القائم بدستور جديد بصفته عنصرًا أساسيًا في "تغيير النظام الدستوري" (بمعنييه: الحدث والعملية)؛ وعلى هذا الأساس يُعتبر كلٌّ من الاصطلاحات الأربعة المتصلة بالدستور، على الرغم من التمايز بينها، آليةً لـ "تغيير النظام الدستوري" تحدد طبيعة كل منها مدى أثرِه في التغيير.

أما الاصطلاح الخامس، فتحتمل مقاربته بتعبير "تغيير النظام الدستوري" حالتين، لكل منهما دلالتها ومقاربتها: **الأولى** إذا قُصد بالتغيير إسقاط "نظام الحكم"، الذي يعني - وفقًا لمقاربة قانونية - إسقاط "النظام الدستوري" في الدولة؛ ففي هذه الحالة يكون هذا الاصطلاح مرادفًا للدلالة الأولى لـ "تغيير النظام الدستوري" (الحدث المنجز أو "الهدم")، ويقف عندها من دون أن يتجاوزها إلى الدلالة الثانية (العملية القائمة أو "البناء"). أما في الحالة **الثانية**، إذا قُصد به إسقاط "النظام الحاكم"، بمعنى الأشخاص المشكّلين عناصر القوى المسيطرة على مقاليد الحكم من دون تأثير في النظام الدستوري أو الدستور بشكل خاص، ففي هذه الحالة لا مرادفة لهذا المصطلح مع تعبير "تغيير النظام الدستوري".

يبقى التساؤل: هل يكون تغيير النظام الدستوري شاملًا أم جزئيًا؟ إن التعريف الذي خلصت إليه الدراسة لاصطلاح النظام الدستوري يحتمل أن يكون التغيير شاملًا أو جزئيًا، بل ربما يصعب الحديث عن تغيير شامل ومطلق يكون إحداثه سريعًا؛ ذلك أن إحلال دستور جديد مكان الدستور القديم، وإن يكن هو المعيار الرئيس لحدوث التغيير، لا يُغير بحد ذاته النظام الدستوري بجملته، بل يمكن أن تبقى عناصر أخرى من النظام الدستوري القديم موجودة ومنسجمة مع النظام

الجديد، وبالتالي تبقى لمدة طويلة، وربما تخالفه فتتغير ببطء[62]، ناهيك بأن دستور ما بعد الثورة يتطلب وقتًا ليوطد سلطته وتكون له "حرمته في النفوس"[63]. وهذا إجمالًا موضع نقاش ستجريه الدراسة - في سياق التحليل - في ما يتعلق بالاستمرارية والقطيعة بين النظامين الدستوريين الجديد والقديم[64].

ثانيًا: عرض السياقات الموضوعية

يأتي موضوع الدراسة ضمن أربعة سياقات موضوعية، يمكن تصنيفها ضمن سياقين أساسيين:

الأول هو "السياق الزمني" (1)، ويشمل "السياق التاريخي" في ما يتصل بالتطور التاريخي لعلاقة الجيش بالسياسة (أ)، و"السياق الظرفي"، في ما يتمثل في المرحلة الانتقالية إلى الجمهورية الثانية (ب).

الثاني هو "السياق الفكري" (2)، ويشمل "السياق السياسي"، في ما يندرج ضمن مقاربات العلاقات المدنية - العسكرية (أ)، و"السياق القانوني"، في ما يتعلق بجدل الشرعية والمشروعية (ب).

---

(62) من الممكن أن يكون هذا التوجه مخالفًا للتوجه القائل بأن "إلغاء الدستور يشكل وضع حد للنظام السياسي القائم"، ينظر: عمر، **الوجيز في القانون الدستوري**، ص 228، في حال قصد هذا التوجه أن "وضع الحد" يكون تلقائيًا وبشكل فوري. يُنظر في جدل العلاقة بين الدستورين القديم والجديد، وما يترتب على ذلك من تغيير في النظام الدستوري: مارك تشنت، "القانون الدستوري المقارن"، في: **كتاب أكسفورد للقانون المقارن**، المجلد الثاني، ترجمة محمد سراج، تحرير ماثياس ريمان ورينهارد زيمرمان (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2010)، ص 1813-1814.

(63) روبرت م. ماكيفر، **تكوين الدولة**، ترجمة حسن صعب (بيروت: دار العلم للملايين ومؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، 1966)، ص 340.

(64) جدير بالإشارة ما أثاره ستيفان غاردباوم حول التمييز بين مفهومي "الثورات الدستورية" (constitutional revolutions) و"الدستورية الثورية" (revolutionary constitutionalism)؛ حيث يرى أن الثانية أوسع من الأولى، تحتويها ولكن تتجاوزها، وذلك تبعًا لمدى التأثير الذي تحدثه أي منهما، وبصورة أخص لصلة الأولى بتغيير في داخل النظام الدستوري، وصلة الثانية بتغيير النظام السياسي بما يشمل تغيير النظام الدستوري. وهي (الأخيرة) التي عادة ما تتصل بقيام ثورة سياسية. يُنظر:
Stephen Gardbaum, "Revolutionary Constitutionalism," *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, vol. 15, no. 1 (2017), pp. 178-180, 199.

1 - السياق الزمني

أ- السياق التاريخي: التطور التاريخي لعلاقة الجيش بالسياسة

ارتبط تطور الجيش وعلاقاته ضمن الدولة، منذ النشأة الأولى وحتى اليوم، بجملة من المتغيرات، أبرزها التغير في النظم الاجتماعية والأحوال السياسية والتقدم العلمي[65]، إضافة إلى تغير أوضاع القتال والتقاليد والمؤسسات في الدولة[66]. وهذا مناط التمايز في دور الجيش ومكانته بين "ثقافة" وأخرى[67]؛ فما الجيوش إلا "وليدة مجتمعاتها"[68]. قُبالة هذه المتغيرات، كان هناك، ولا يزال، ثابت أساسي، وهو علاقة الجيش بالدولة؛ حيث ما انفك الجيش يرمز إلى سيادتها وهيبتها[69]؛ فـ"ليس هنالك منظمة أهم من الجيش لبقاء الدولة"[70].

---

(65) عبد الرحمن زكي في تقديم: كاستلان، **تاريخ الجيوش**، ص 5. للتوسع يُنظر:
Theo Farrell & Terry Terriff (eds.), *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology* (Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2002).

(66) الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الثاني (ج-ر)، ص 129. وفي سياق متصل ينظر: الخوري، **العسكر والحكم في البلدان العربية**، ص 33.

(67) يُنظر مثلًا: الخوري، **العسكر والحكم في البلدان العربية**، ص 48-50.

(68) عامر رشيد مبيض، **موسوعة الثقافة السياسية الاجتماعية الاقتصادية العسكرية: مصطلحات ومفاهيم**، ط 2 (حلب: دار القلم العربي، 2003)، ص 494.

(69) قشقوش، "حدود الدور السياسي للجيوش"، ص 50.

(70) باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 31. غالبًا يكون لذلك علاقة بظهور الدول في بداية نشأتها "بالمظهر العسكري المبالغ فيه" (هوريو)، أو باتصال الجيش بالاضطلاع بأحد أبرز وظائف الدولة (رباط)، فيما يتمثل في تأمين سلامة الدولة وتوطيد الأمن؛ ولكونه بهذا الاعتبار يتصل مباشرة بإحدى أبرز ميزات الدولة، باحتكارها الضغط المسلح (عمر، وعبد الله)، وأحد "طرائق فرض السلطة" من خلال القوة المادية (بوطالب). وبذلك، قلما نجد دولة من دون جيش (بورن). يُنظر: هوريو، **القانون الدستوري**، ص 118؛ رباط، **الوسيط في القانون الدستوري**، ص 555؛ عمر، **الوجيز في القانون الدستوري**، ص 13-15؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظم السياسية والقانون الدستوري** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1997)، ص 35-36؛ عبد الهادي بوطالب **المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ج 2 (الدار البيضاء: دار الكتاب، 1980)، ص 264-269؛ بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن**، ص 83.

في التأريخ لتطور الجيش، تعرض الأدبيات عادةً لتطور نوعي للجيوش. وفيما أجملَ جورج كاستلان (G. Castellan) تطور الجيش - بعد تقفِّيه أنواعَه[71] - بـ"التذبذب بين نوعين نهائيين: الجيش الوطني والجيش المحترف، أو الجيش المقترع والجيش المرتزق"[72]، لخصت **موسوعة السياسة** (وهو كذلك توجه **الموسوعة العسكرية**)[73] تطور الجيش بأنه - وإن خبر توالي أنواع عدة للجيوش - بدأ وانتهى جيشًا وطنيًا، "أي مندمجًا كلية في المجتمع الذي انبثق عنه"، وهو "المبدأ الطبيعي للجيش الوطني". ذلك إلا أن عودة الجيش إلى "الوطنية" تزامنت أو أعقبها ظهور "الجيوش المحترفة، المخلصة للسلطة"، والتي تمكنت الشعوب في ظلها من متابعة حياتها العادية خلال الحروب[74]. وإجمالًا، تباينت علاقة الجيش بالسياسة باختلاف نوع الجيش، تبعًا لعلاقة الجيش بالدولة[75]. أما على صعيد التاريخ العربي - الإسلامي، فجاء تاريخ الجيش فيه بصورة إجمالية حلقةً متصلة في سلسلة التطور التاريخي العام للجيش في العالم أجمع[76].

في هذا السياق التاريخي الطويل، فإن المقاربة الأجدر بالإبراز هنا هي

---

(71) يُنظر: كاستلان، **تاريخ الجيوش**، ص 28-34.

(72) المرجع نفسه، ص 155.

(73) الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الأول (أ-ح)، ص 471.

(74) الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الثاني (ج-ر)، ص 129.

(75) يُنظر: كاستلان، **تاريخ الجيوش**، ص 28-30.

(76) فيما هناك ربط بين كون العرب أقوام رحالة ووصْفِهم بالمحاربين (كاستلان)، أشار آخرون إلى أن نظام الجيش لم يكن معروفًا لدى العرب قبل الإسلام، باستثناء "بعض العشائر المخالطة للأعاجم" (كحالة)؛ وغالبًا كان لذلك صلة بعدم وجود دولة عربية مركزية يكون لها جيش بالمعنى الدقيق (الشيحي). أما في الإسلام، فلم ينشأ الجيش إلا بعد قيام الدولة في المدينة المنورة (علي). وبذلك، تكوَّن الجيش الإسلامي بداية من عدد المسلمين بأسرهم (كاستلان وكحالة)، قبل أن يُفصل بين العسكري والمدني مع بداية الفتوحات (الشيحي). يُنظر: كاستلان، **تاريخ الجيوش**، ص 62؛ عمر رضا كحالة، **مباحث اجتماعية في عالمي العرب والإسلام** (دمشق: [د. ن.]، 1974)، ص 261-262؛ مبروك الشيحي، "السلطة السياسية والجيش بالمشرق الإسلامي في القرون الثلاثة الهجرية الأولى"، أطروحة دكتوراه في التاريخ، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة تونس، 2013، ص 16-22، 50؛ محمد صديق الزين علي، **الحكم والجيش في القرآن الكريم** (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2013)، ص 9، 17، 89.

ما لها صلة بأنساق العلاقات المدنية – العسكرية. وفيما تُنسب إلى أفلاطون (427–347ق.م.) الأسبقية بالحديث عن العسكرية كمهنة (الاحتراف)[77]، هناك من يشير إلى أن المفكر الروماني شيشرون (106–43ق.م.) كان أول من طرح "مبدأ تبعية الجيش للسلطة المدنية"[78].

عربيًا، غلبت سمة السيطرة المدنية على الدولة النبوية والراشدية[79]، لتبدأ مؤشرات التدخل العسكري في السياسة خلال الدولة الأموية، وتبرز أكثر في الدولة العباسية[80]، وتستفحل في أغلب التجارب تاليًا[81]، وهي الخبرات التي هناك من أسس عليها ليقدم "تفسيرًا محتملًا" للتباين القائم الآن في تحقيق الديمقراطية في البلدان الإسلامية التي غزاها الجيش الإسلامي وحكمها (مثل الدول العربية وإيران) وغيرها من البلدان الإسلامية التي لم تتعرض للأوضاع ذاتها (مثل ألبانيا وإندونيسيا)[82].

---

(77) باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 38؛ ويُنظر بشأن تناول مفكرين آخرين هذا الموضوع: المرجع نفسه، ص 35–38.

(78) الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الثاني (ج–ر)، ص 130. كما أن في الإمكان استشفاف هذا المبدأ لدى رواد الفكر العسكري مثل سون تزو (Sun Tzu) (551–496ق.م.)، ونظام الملك الطوسي (1017–1092)، ومكيافيلي (1469–1527). يُنظر: سون تزو، **فن الحرب**، ترجمة ودراسة علي شيري، ط 2 (بيروت: دار الرافدين، 2017)، ص 121؛ نظام الملك الطوسي، **سير الملوك أو سياست نامة**، ترجمة يوسف بكار (عمان: وزارة الثقافة، 2012)، ص 225؛ نيقولا ميكافيللي، **في فن الحرب**، ترجمة هشام البطل (القاهرة: مكتبة النافذة، 2010)، ص 21–22؛ ميكافيللي، **الأمير**، ص 89.

(79) يُنظر: علي، **الحكم والجيش**، ص 83–84.

(80) يُنظر: سامح المحاريق، **حكم العسكر: التكوين التاريخي والطبقي (تجربة مصر)** (عمان: دار البيروني، 2015)، ص 33–43.

(81) وبالأخص مع دخول الأتراك والفُرس إلى الجيش العباسي والجيوش الإسلامية الأخرى (أبرزها الجيوش المملوكية والعثمانية). يُنظر: المحاريق، **حكم العسكر**، ص 43 وما بعدها؛ كحالة، **مباحث اجتماعية**، ص 286–289.

(82) Eric Chaney, "Democratic Change in the Arab World: Past and Present," *Brookings Papers on Economic Activity* (Spring 2012), pp. 364-365.

يُنظر شكل توضيحي للانقلابات في الدول العربية خلال الفترة 1948–2013:
Florence Gaub, *Arab Armies: Agents for Change? Before and After 2011*, Chaillot Papers no. 131 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2014), p. 9.

ولمّا كانت مصر جزءًا من هذا التاريخ، فإنها خبرت التطور التاريخي ذاته. ولكن أكثر المحطات التاريخية تأثيرًا في التجربة التاريخية المصرية كانت علاقتها بجيشين من أكثر الجيوش الإسلامية تعاطيًا للسياسة: الجيش المملوكي الذي خرج منه محمد علي باشا في مطلع القرن التاسع عشر ليؤسس الجيش الوطني المصري، الذي أقام على عماده الدولة المصرية الحديثة[83]، والجيش العثماني الذي عاصره الجيش المصري الوليد. وكان كلا الجيشين محور "التحديث": "التنظيمات" العثمانية، و"النهضة" المصرية[84].

من المحطات البارزة التالية الثورة العُرابية (1881–1882)، بقيادة الأميرالاي أحمد عُرابي[85]. هذا ويبقى الحدث الأكثر أثرًا ما شهده صيف عام 1952 بظهور تنظيم الضباط الأحرار الذي انقلب على الملك فاروق وأسقط الملكية - منهيًا حكم الأسرة العلوية - ومقيمًا على أنقاضها نظامًا جمهوريًا، ومحدثًا ثورة شعبية واجتماعية كان لها أن ترسم أبعاد المشهد السياسي في مصر حتى قيام ثورة 2011، بل وغالبًا إلى الآن.

منذ ذلك التاريخ وحتى اليوم، دخلت أنساق العلاقات المدنية - العسكرية في مصر تحولات عدة؛ فمِن تولّي الحكم المباشر في عهد محمد نجيب وأغلب عهد جمال عبد الناصر، سواء من خلال مجلس قيادة الثورة بداية أو تولّي العسكر إدارة شؤون البلاد تاليًا[86]، إلى محاولات إقصائهم

---

(83) يُنظر: محمد محمود السروجي، **الجيش المصري في القرن التاسع عشر** (القاهرة: دار المعارف بمصر، 1967)؛ خالد فهمي، **كل رجال الباشا: محمد علي وجيشه وبناء مصر الحديثة**، ترجمة شريف يونس (القاهرة: دار الشروق، [د. ت.]).

(84) يُنظر: خالد زيادة، "المثقف والعسكري"، مجلة تبين (قطر)، مج 4، العدد 13 (2015)، ص 29–39.

(85) وهي الثورة التي طالبت بإصلاحات "تشمل دسترة وقوننة الأوضاع السياسية والحكومية"، وجعلت الخديوي توفيق يرضخ لمطالب الجيش بتعيين عرابي "وزيرًا للجهادية" (الدفاع). يُنظر: المحاريق، **حكم العسكر**، ص 70–73.

(86) قسم أنور عبد الملك هذه الحقبة إلى ثلاث مراحل، انتقل فيها الدور السياسي للجيش من "الاستيلاء الكامل على جهاز الدولة" (1952–1956) إلى "انتزاع سلطة التقرير السياسي بكاملها" (1956–1961)، إلى تسلم الضباط الذين تخلوا عن بزاتهم العسكرية "مواقع رئيسية في الدولة" =

في عهد السادات[87]؛ مرورًا بمحاولات تهميشهم لمصلحة الأمنيين ورجال الأعمال[88]، وفي الوقت ذاته استرضائهم بتعزيز امتيازاتهم ومصالحهم الاقتصادية في عهد مبارك، وصولًا إلى سيطرتهم على الحكم مجددًا بقيام ثورة 2011، مراوحين بين الحكم المباشر والحكم غير المباشر.

ربما كان لهذه التحولات أن تحقق مستويات نسبية من القطيعة؛ ذلك أن من المؤكد أن الاستمرارية الأبرز تمثلت في الخلفية العسكرية لرئيس الجمهورية، وحظوة الجيش في الدولة والمجتمع، وإن تباينت أشكالها بين فترة وأخرى[89]، إضافة إلى استنجاد النظام الحاكم بالجيش لإنقاذه داخليًا في مناسبات عدة، كانت آخرها إنزاله إلى الشارع لقمع الاحتجاجات التي شكلت ثورة 2011، قبل أن يتخذ الجيش موقفًا اعتُبر تخليًا عن النظام أو عن رأسه، على أقل تقدير، فيما اعتبر "انقلابًا محافظًا"[90]. ومن سمات الاستمرارية الأخرى: سيطرة "قادة الجيش" على "القوة الاقتصادية خلال فترات عديدة في التاريخ المصري"، اتصالًا بطابع المركزية الذي اتسمت به الدولة المصرية

= (1961–1967). يُنظر: أنور عبد الملك، **المجتمع المصري والجيش**، ترجمة محمود حداد وميخائيل خوري (بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1974)، ص 26–28، 190. وفي السنوات الأخيرة من عهد عبد الناصر، كان لهزيمة حرب 1967 أثر في تراجع دور الجيش في السياسة. جمال عبد الجواد، "موقع الجيش في الدستور بعد الثورة"، في: **تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية**، تحرير عمر عبد الرحمن، سلسلة قضايا حركية 27 (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012)، ص 57.

(87) عمد السادات في عام 1971 إلى تحييد العسكر عن شؤون الحكم، فقلّت نسبة العسكريين في الحكومات والوظائف المدنية، وقُلص الإنفاق العسكري. يُنظر: هاني سليمان، **العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015)، ص 39–41.

(88) يُنظر: المحاريق، **حكم العسكر**، ص 115–120؛ البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 74.

(89) يُنظر: عبد الجواد، "موقع الجيش"، ص 57–58.

(90) الانقلاب المحافظ: "استراتيجيا يعتمدها العسكر، عبر التضحية بأحد رموز السلطة، أو أهمها، من أجل المحافظة على ما بقي من النظام القائم، وهو انقلاب يجاري المحتجين، ويُظهر الاستجابة الطوعية لمطالبهم من أجل إنقاذ البلد ظاهريًا". طيبي غماري، **الجندي والدولة والثورات العربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 125–126.

منذ القِدم، وحاجتها إلى جيش قوي[91]، إضافة إلى حضور العسكر في مجمل "الثورات" المصرية في التاريخ المعاصر[92].

ب- السياق الظرفي: طبيعة المرحلة الانتقالية

"المرحلة الوسيطة بين انهيار النظام القديم وبناء النظام الجديد"[93]، بهذا التعبير يمكن توصيف المرحلة الانتقالية. والانتقال "يمثل عملية زمنية بامتياز، حية وحيوية، يعيشها المحيط السياسي (مجتمعًا سياسيًا ومدنيًا) وتعقب تحولًا سياسيًا جوهريًا هادئًا ينحو للتغيير التفاوضي" أو "عنيفًا يعنون بالتغيير الثوري"[94]. إن سياق الدراسة متصل بالأسلوب الثاني (التغيير الثوري)، وفي هذا الخصوص تقْدِم أدبيات القانون الدستوري أحيانًا على التمييز بين الثورة والانقلاب[95]. ولمّا كان من العسير وجود ثورة خالصة تمامًا من الانقلاب[96]، بل غالبًا ما يكون تدخّل الجيش لمصلحة الثورة شرطًا لنجاحها[97]. ولمّا كانت

(91) يُنظر: عبد الملك، **المجتمع المصري والجيش**، ص 23-24.

(92) يُنظر: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 32-33. وفي سياق متصل: مصطفى علوي، "الجيش بين الثورة والسياسة: حالة مصر"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013)، ص 44.

(93) مي مجيب، "بيئة النظام الانتقالي: البحث عن خارطة طريق"، في: علي الدين هلال ومازن حسن ومي مجيب، **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2013)، ص 67.

(94) عبد الرزاق المختار، "الدستور والانتقال: في القانون الدستوري للانتقال"، في: **في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية**، إشراف أحمد السوسي (تونس: مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2015)، ص 92.

(95) وذلك انطلاقًا من معيارين أساسيين: هوية القائم بها (فإن كان الشعب فهي ثورة، وإن كانت مؤسسة من النظام السياسي فهي انقلاب)، والهدف المنشود منها (فإن كان تغيير النظام السياسي أو الاجتماعي فهي ثورة، وإن كان مجرد الاستئثار بالسلطة فهو انقلاب). يُنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، **القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1990)، ص 110-111؛ متولي، **القانون الدستوري**، ص 75-77؛ عبد الله، **النظم السياسية**، ص 466-469؛ الشاعر، **النظرية العامة**، ص 1162-1165.

(96) الشاعر، **النظرية العامة**، ص 1163؛ بن حماد، **القانون الدستوري**، ص 388-389.

(97) باراني، **كيف تستجيب الجيوش**، ص 19؛ كما يُنظر: ووديز، **الجيوش والسياسة**، ص 24-26؛ دوهاميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 193.

الآثار القانونية والنتائج الواقعية المترتبة على "الحدث" هي ذاتها (تغيير النظام الدستوري)[98]، فإن الدراسة تنأى بذاتها عن الخوض في هذا النقاش.

يجري عادةً نعت الانتقال بأوصاف حكمية أو "تكييفية"، وبـ "الديمقراطي" على نحو أخص. وفي الحقيقة، فإن الانتقال يمثل - إضافة إلى كونه فترة زمنية - عملية ربما تنجح أو تفشل، كما أنه ليس بالضرورة انتقالًا من الاستبداد إلى الديمقراطية، فربما يكون بالعكس، وقد يكون كذلك انتقالًا من الاستبداد إلى شكل آخر من الاستبداد[99]. في هذا السياق، يُفهم توجّه البعض باستعمال مصطلح "الانتقال من الحكم التسلطي"[100]، من دون تحديد وجهة هذا الانتقال.

في ما يتعلق بالانتقال كعملية، فهو وإن كان يعبّر عمومًا عن تفكيك النظام الدستوري وإعادة بنائه، فإنه يشمل على وجه الخصوص إجراءين أساسيين يشكلان محوري خارطة طريق الانتقال: إعداد الدستور وإجراء الانتخابات العامة. وفي هذا الخصوص، لطالما انتُقدت التجربة المصرية لتقديمها الانتخابات على الدستور - فيما اعتُبر من قبيل "التنافس" قبل "التأسيس"[101] - قبالة الإشادة بالتجربة التونسية التي اتخذت مسارًا معاكسًا، اعتُبر أكثر حذرًا أو ديمقراطية[102].

تتميز المرحلة الانتقالية بجملة من السمات، أبرزها التأقيت. وتشير الخبرات التاريخية إلى أن ليس ثمة معيار زمني لمدتها، فربما تطول أو تقصر نتيجةً أنساق التفاعلات فيها[103]. يؤثر في تحديد مدة المرحلة الانتقالية تاريخ

---

(98) "تختلف الثورة عن الانقلاب من وجهة النظر السياسية. إلا أنه من وجهة النظر القانونية فللثورة والانقلاب نفس الآثار". بن حماد، **القانون الدستوري**، ص 388-389.

(99) ممن انتقدوا هذا الربط (النعت) أيضًا: نارسيس سيرّا، **الانتقال العسكري: تأملات حول الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة**، ترجمة وفيقة مهدي (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 16-17؛ المختار، "الدستور والانتقال"، ص 92.

(100) Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University, 1986).

(101) عبد الفتاح ماضي، "تحولات الثورة المصرية في خمس سنوات"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 18 (كانون الثاني/ يناير 2016)، ص 25-26.

(102) يُنظر: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 76-79؛ محمود شريف بسيوني ومحمد هلال، **الجمهورية الثانية في مصر** (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 78.

(103) يُنظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي، =

بداياتها ونهايتها، وإن يكن من اليسير تحديد البداية (إذ إن هناك شبه إجماع على أنها تلي سقوط النظام الحاكم)، فإن تحديد نهايتها كان موضع جدل؛ فهناك من يرى أنها تنتهي بصدور الدستور الجديد وإجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية[104]، فيما هناك من يربط نهايتها بانتهاء عمل جميع الهيئات المؤقتة التي تشكلت خلال الانتقال[105]، أو ربطها بالوقت الذي "تصبح [فيه] مؤسسات الديمقراطية وقيمها [هي] 'اللعبة الوحيدة في المدينة'"[106].

من السمات الأخرى للمرحلة الانتقالية (توافرت في الحالة المصرية)، طغيان حالة من السيولة وانعدام اليقين، وانطواء المرحلة على "تدفق سياسي سيال من خارج النظام"، يحاول خلاله كل طرف التفوق على الطرف الآخر لضمان مصالحه في النظام قيد التشكيل. في مثل هذه الأجواء، تشكّل الأشهر الأولى لبداية الانتقال "الفترة المفصلية"، فيتحدد إثرها ميزان "الصراع" بين القوى خلال الانتقال[107].

بالإجمال، إن للمرحلة الانتقالية أهمية بالغة لرسم ملامح المستقبل؛ ففيها يعاد صقل "مصهور" النظام الدستوري الذي "انحل" عقب سقوط النظام الحاكم. ولذلك تتطلب إدارتها وعيًا تامًّا بضرورات هذه المرحلة وخصوصيتها، أو "عقلنة المرحلة الانتقالية"[108]. ومن بين أبرز أدوات "العقلنة" التشريع الدستوري

= تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدمًا، 5-6 حزيران/ يونيو 2011، ص 7، 57، في: https://goo.gl/AtUoHt

(104) علي الدين هلال، "مقدمة"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 11.

(105) نورة كريديس، "مقدمة"، في: **المحكمة الإدارية في الفترة الانتقالية: الجزء الأول (14 جانفي 2011 - 27 جانفي 2014)** (تونس: دار الكتاب، 2015)، ص 10 (الحاشية).

(106) علي الدين هلال (مداخلة نقاش) في: **مستقبل التغيير في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد السويدي بالإسكندرية، 2016)، ص 137. يُنظر في سياق متصل: سيرّا، **الانتقال العسكري**، ص 32.

(107) يُنظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي، ص 7، 13؛ هلال، "مقدمة"، **الصراع من أجل نظام سياسي جديد**، ص 12-13. يُنظر في توافر هذه السمات في الحالة المصرية: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 67-70.

(108) يُنظر: محمد عبد الكريم الحوراني، "ما بعد الثورة: القوى الفاعلة ومسارات العقلنة"، **المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية** (الأردن)، مج 8، العدد 2 (آب/ أغسطس 2015)، ص 355-356.

الانتقالي، فيما يندرج علميًا ضمن حقل "القانون الدستوري للانتقال"[109]، وتعبّر عنه تشريعات ذات طبيعة مؤقتة - غرضية، فيما يطلَق عليه فقهيًا "الدستور الصغير" (Petite Constitution)[110]، الذي ينظم اختصاصات السلطات وعلاقتها البينية خلال الانتقال[111]، وهو ما خَبِرَته مصر على شكل/ باسم إعلانات دستورية.

تشكلت خارطة الفاعلين السياسيين في المرحلة الانتقالية المصرية من خمسة أطراف رئيسة: "المجلس الأعلى للقوات المسلحة" (المجلس العسكري)[112] أو الجيش[113]؛ الإسلاميون؛ القوى الشبابية؛ الأحزاب المدنية والليبرالية؛ المؤسسات الدينية (الأزهر والكنيسة)[114]. وبنتيجة انتقاص "الشرعية" لدى كل طرف، بما يستدعي استكمالها بالتحالف مع طرف أو أطراف أخرى، دخلت أنساق العلاقة بين هذه الأطراف في تحولات عدة، أبرزها تلك التي

---

(109) يُنظر في هذا الخصوص: المختار، "الدستور والانتقال"، ص 94-97.

(110) Emmanuel Cartier, "Les petites constitutions: Contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire," *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 3, no. 71 (2007), pp. 513-534.

يُنظر أيضًا: رشاد توام، "خطوة إلى الخلف: تداعيات الهندسة الدستورية للانتقال على العملية التأسيسية في مصر وتونس"، مجلة **سياسات عربية (قطر)**، مج 9، العدد 52 (أيلول/ سبتمبر 2021)، ص 42-43.

(111) يُنظر: المختار، "الدستور والانتقال"، ص 113-114.

(112) يشار إليه اختصارًا في ما يلي بـ"المجلس العسكري" (وهو مسلك أغلب الدراسات المتخصصة). تجدر الإشارة إلى أن المجلس العسكري لم يُنشأ عقب الثورة كتجربة "مجلس قيادة الثورة" عقب ثورة 1952 (وانحل بعد فترة)، بل هو مجلس قائم أصلًا قبل ذلك، وتعود نشأته إلى عام 1968. أما ما استجد عقب ثورة 2011، فهو الدور الذي اضطلع به هذا المجلس، كما أنه لا يزال قائمًا ويحظى بمكانة واختصاصات دستورية.

(113) ترادف الدراسة - في السياق المصري - في الاستعمال بين مصطلحي الجيش والمجلس العسكري، باستثناء الحالات الدقيقة التي تتطلب الإشارة إلى المجلس بشكل خاص. هذا وإن كانت الدراسة تعمد في ذلك إلى غايات إجرائية، فإن نقاشًا ثار حول التمييز موضوعيًا بين الجيش والمجلس العسكري؛ ففيما ثمة من دعا إلى عدم الخلط بينهما، وضرورة الفصل في تقويم الدور، هناك من تحدث عن صعوبة الفصل والتمييز بينهما، وحرص المجلس العسكري على استمرار الغموض بهذا الشأن. يُنظر على التوالي: عادل سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، مجلة **الديمقراطية (مصر)**، مج 13، العدد 49 (كانون الثاني/ يناير 2013)، ص 35؛ يزيد صايغ، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 1 آب/ أغسطس 2012، ص 9، في: https://bit.ly/3mw8AIL

(114) يُنظر في دوافع كل منها والتحديات التي واجهتها: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 87-109. كما أن في الإمكان أن نضيف إليها القضاء، أو القضاء الدستوري والقضاء الإداري بشكل خاص، وهما الفاعلان اللذان ستعرض الدراسة لدورهما في سياق التحليل.

ربطت بين المجلس العسكري والإخوان المسلمين، اللذين ظهرا الطرفين الأقوى خلال الانتقال، مستفيدين من بنيتيهما التنظيميتين المتماسكتين قبل سقوط النظام أصلًا[115]. وفي الإمكان إجمال العلاقات بينهما في ثلاث محطات: التحول من التحالف بداية الانتقال، مرورًا بمحاولة التعايش فترة حكم محمد مرسي والأغلبية البرلمانية الإسلاموية، وصولًا إلى القطيعة مع إسقاط الجيش للرئيس المنتخب (محمد مرسي) وحكم جماعة الإخوان المسلمين.

بذلك، وبحكم غياب قيادة مركزية للثورة على الأرض، بما يلجئ إلى الاستنجاد بآخرين لقيادة الانتقال، وفي ضوء ما يتسم به الجيش من تماسك مؤسّسي، قبالة ضعف قوى المعارضة والمجتمع المدني وتشتّتها، ناهيك بدور الجيش في إنجاح الثورة، كان من اليسير عليه السيطرة على إدارة المرحلة الانتقالية[116]، وهو الدور الذي سعى إلى توظيفه لحجز مكان له في النظام الدستوري قيد التشكل[117].

2 – السياق الفكري

أ– السياق السياسي: العلاقات المدنية – العسكرية

يُعرف مفهوم العلاقات المدنية–العسكرية بالتفاعلات بين العسكريين والمدنيين بخصوص سلطة اتخاذ القرارات السياسية[118]. وعلى الرغم من قِدم

---

(115) هناك من تحدث عن هذا التحالف المتوقع/ المخطط له حتى قبل تنحّي مبارك وتولّي المجلس العسكري السلطة! يُنظر:
Matthew Axelrod, "The Egyptian Military Calculus," *Foreign Policy* (31 January 2011), accessed on 2/2/2017, at: https://bit.ly/3zh4JD5

(116) يُنظر: عبد الجواد، "موقع الجيش"، ص 58؛ مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 90.

(117) في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى طرح جاك ووديز (J. Woddis) الذي ذهب – في سياق تشجيعه الجيوش على مساندة التحول الديمقراطي – إلى تأكيد حدود الجيش في ذلك في ضوء اعتبارات عدة ذات صلة بطبيعة الجيش، أبرزها فهم الجيش للديمقراطية، التي لا يستوعبها ضباطه إلا ضمن منطق "الديمقراطية الأوتوقراطية"، أي "ديمقراطية تحت إرشادهم وسيطرتهم"؛ فأكد أن للجيش "دورًا يضطلع به، ولكنه ليس دور قائد الثورة". ينظر: ووديز، **الجيوش والسياسة**، ص 29–30.

(118) Paul Chambers & Aurel Croissant (eds.), *Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia* (Bangkok, Thailand: Institute of Security & International Studies, Chulalongkorn University, 2010), p. 7.

الظاهرة والطروحات التي قدمها قدماء الفلاسفة ورواد الفكر العسكري بشأن هذا الموضوع، فإن "العلاقات المدنية - العسكرية"، كمفهوم وحقل علمي، لم ينشأ إلا بعد الحرب العالمية الثانية، وفي الولايات المتحدة الأميركية تحديدًا. وكثيرون هُم من يرجعونها بصورة أخص إلى تاريخ صدور كتاب هنتنغتون *The Soldier and the State* **(الجندي والدولة)** في عام 1957[119]. أرسى هنتنغتون أسس نظرية "الانفصال" (القائمة على مبدأ الاحتراف العسكري والفصل الجامد بين المدني والعسكري)، التي دار في فلكها وطورها عدد من الكتّاب الآخرين، فحاول مناكفتها مبكرًا موريس جانويتس في كتابه *The Professional Soldier* **(الجندي المحترف)** (1960)[120]، وإن اعتُبر أنه لم يأت بـ"نظرية بديلة"، وانتهى متوافقًا "إلى حد بعيد [مع] آراء هنتنغتون"[121]. وتلت هذه النظرية جملة من النظريات الأخرى (أبرزها نظريتا "التوافق" و"التنافس") التي نقدت نظرية هنتنغتون، لاتسامها بغربية الطابع وعدم مراعاتها الخصوصيات[122]. كما أعيد إحياء الجدل النقدي مجددًا في الدراسات التالية لموجة الثورات الأخيرة.

من منطلق الخصوصية هذا، تمايزت الإشكاليات التي تناولها هذا العلم في الدول الديمقراطية منها في الدول "الأقل ديمقراطية"؛ ففي الوقت الذي عُنيت الدراسات المتصلة بالدول الديمقراطية بـ"محاولة فهم شبكة التفاعلات بين المكونين المدني والعسكري في نظام ديمقراطي، بهدف تقوية السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية، باعتبار تلك السيطرة إحدى ركائز الحكم الديمقراطي"، عُنيت الدراسات المتصلة بالدول الأقل ديمقراطية بـ"محاولة

---

(119) Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge-US/London: Belknap Press of Harvard University, 1957).

(120) Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1960).

يُنظر في المقارنة بينهما: عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي"، ص 20؛ سيرّا، **الانتقال العسكري**، ص 11، 85-88؛ باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 44، 52-53.

(121) يُنظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 44.

(122) يُنظر في هذه النظريات وغيرها: عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي"، ص 30-52.

فهم مكامن قوة المؤسسة العسكرية في سياق يغيب عنه تمامًا مفهوم السيطرة المدنية في ظل مؤسسات عسكرية كان لها الفضل، إما في تأسيس الدولة القومية الحديثة [...] أو تحريرها من الاستعمار"[123].

هذا التمايز بين الغرب والشرق، أو الشمال والجنوب، ينبغي ألا يقود إلى نتيجة ساذجة مفادها الحياد المطلق للجيش في الدول الغربية[124]؛ "فليس هناك جيش لاسياسي"[125]، أو "بعيد عن السياسة"[126]؛ ذلك أن "السياسة تهتم بتوزيع القيم والقوى داخل المجتمع، وتبحث القوات المسلحة عن نصيبها من هذه المصادر"[127]. كما أن تدخّل الجيش في السياسة يأتي على درجات متفاوتة، "تبدأ بممارسة الضغوط السياسية وتنتهي بالانقلاب والسيطرة على الحكم"، وبالتالي فإن "العسكر يمارس ضغوطًا سياسة في كل جيوش العالم، غير أنه ينتقل إلى السيطرة على الحكم في بعض البلدان دون غيرها"[128]. وبذلك، فإن الجيش - في جميع دول العالم - يبرز أحيانًا "كعامل أساسي في التنافس السياسي"[129]. بل أكثر من ذلك، فباراني يرى أن حتى الجيوش التي تدعم دولًا ديمقراطية، تتخذ كونها

(123) المرجع نفسه، ص 19-20. وفي سياق متصل: نورالدين جبنون، "دور الجيش في الثورة التونسية"، في: **ثورة تونس: الأسباب والسياقات والتحديات** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012)، ص 326-328.

(124) يُنظر: ووديز، **الجيوش والسياسة**، ص 11-16.

(125) ميض، **موسوعة الثقافة السياسية**، ص 496.

(126) يُنظر: عزمي بشارة، "الجيش والحكم عربيًا: إشكاليات نظرية"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 22 (أيلول/ سبتمبر 2016)، ص 10.

(127) رباح أحمد مهدي، **التحليل السيسيولوجي للنسق العسكري** (عمان: دار دجلة، 2016)، ص 210.

(128) الخوري، **العسكر والحكم في البلدان العربية**، ص 60-61، 63-64.

(129) عبدالحميد مهري، "الجيش والسياسة والسلطة في الوطني العربي: تجربة الجزائر"، في: **الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 58. حتى أن هنتنغتون نفسه أقر بأن العسكريين في المجتمعات كافة، بما فيها الولايات المتحدة، يتورطون في السياسة "من أجل رفع الرواتب وزيادة عديد القوات المسلحة". هنتنغتون، **النظام السياسي لمجتمعات متغيرة**، ص 194.

خادمةً مطيعةً للدولة، موقفًا سياسيًا؛ ولذلك، يرى أن الجيوش - في جميع الحالات - تُعتبر "مؤسسات سياسية مهمة"[130].

منذ نشأة هذا العلم في نهاية الخمسينيات وحتى اليوم، أخذت دراسات هذا الحقل تتواتر في منحى تطور موضوعي - زمني، ومن دون إغفال مقاربتها القانونية، فإن هذه الدراسة تتوافق وموضوع الجيل الثالث من دراسات هذا الحقل، الذي ظهر في نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات، بما له صلة بموجات التحول الديمقراطي التي شهدتها تلك الفترة. وهو جيل الدراسات الذي عُني بالدمج بين دراسات العلاقات المدنية - العسكرية ودراسات تغير النظم السياسية خلال التحول الديمقراطي[131]. ومع ذلك، فإن دراسات ذلك الجيل - وما قبله - لم تُعر الاهتمام الكافي لدراسة الجهاز العسكري[132].

أما على صعيد أدبيات القانون الدستوري والأنظمة السياسية، فإنها لا تأتي في أغلبها على دراسة موضوع الجيش، ما خلا قلةً منها عرضت له في سياق دراستها الأنظمة الدكتاتورية أو الجماعات الضاغطة. وفي ما يخالف هذا المسلك الشائع، تجدر الإشارة إلى تناول أندريه هوريو (A. Hauriou) موضوع العلاقات المدنية - العسكرية ضمن مصنف في القانون الدستوري دعا فيه إلى فصل السلطة المدنية عن السلطة العسكرية من خلال أسلوبين: التمركز الإقليمي والتمركز القانوني[133]. وعلى الصعيد العربي، هناك من يشير إلى أن الدور السياسي للجيش شكّل خلال الخمسينيات والستينيات مبحثًا أساسيًا في

(130) زولتان باراني، "القوات المسلحة وعمليات الانتقال السياسي"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017)، ص 82. وبالمعنى ذاته: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 34.

(131) يُنظر بشأن تلك الأجيال: عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي"، ص 26-30.

(132) يُنظر: ألفرد ستيبان، "مقدمة: النقص في تنظير المشاكل السياسية في الأدب المؤسس لتحقيق الديمقراطية"، في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان، ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 13-14؛ باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 15-17.

(133) يُنظر: هوريو، **القانون الدستوري**، ص 118-120. يشار إلى هذا الطرح بمزيد من التفصيل في تمهيد القسم الثاني.

دراسة النظم السياسية العربية، بسبب موجة الانقلابات في تلك الفترة، ليتراجع هذا الاهتمام منذ السبعينيات[134]. ومن الطروحات الفريدة عربيًا في أدبيات القانون الدستوري، الإشارة إلى القوات المسلحة ومجلس الدفاع الوطني مثالين لـ"التنظيمات والمؤسسات الدستورية الأخرى" في النظام الدستوري المصري[135].

تُرجع الدراسات جذور العلاقات المدنية - العسكرية الحديثة في مصر إلى ثورة 1952[136]. وقد جرى تحليل العلاقات المدنية - العسكرية في مصر، وبعد ثورة 2011 على النحو الأخص، وفقًا لأكثر من نظرية ونموذج ومقاربة. وخلص أغلب تلك الدراسات إلى رجحان كفة السيطرة العسكرية على السيطرة المدنية.

من بين جميع تلك الدراسات، تبقى طروحات فارول الأكثر جدلًا؛ ففي دراسته الأولى الموسومة بـ"الانقلاب العسكري الديمقراطي"[137]، طرح أن الانقلابات ليست جميعها مضادة للديمقراطية، بل بعضها ربما يكون الطريق الوحيد إليها، وبالتالي تُعتبر "انقلابات ديمقراطية"، لأن هدفها لم يكن الاستيلاء على السلطة، وإنما التخلص من الاستبداد، وتسليم السلطة إلى مدنيين منتخَبين، بعد "ترسيخ"/ "تكريس" (entrenchment) مكانة الجيش في النظام السياسي المتشكل. ودرس في هذا الخصوص ثلاث حالات انقلابات، خصَّ كلًّا منها بأحد أشكال الترسيخ: تركيا 1960 (الترسيخ المؤسساتي)؛ البرتغال 1974 (الترسيخ الموضوعي)؛ مصر 2011 (الترسيخ الإجرائي)[138]. هذا

---

(134) يُنظر: حسنين توفيق إبراهيم، **النظم السياسية العربية: الاتجاهات الحديثة في دراستها** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005)، ص 364-365.

(135) يُنظر: جورجي شفيق ساري، **أصول وأحكام القانون الدستوري** (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002/ 2003)، ص 1057-1059.

(136) مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، **تقرير مؤتمر حكم القطاع الأمني في مصر: العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر**، مونترو، سويسرا، 2-4 نيسان/ أبريل 2014، ص 9.

(137) Varol, "The Democratic Coup d'État".

(138) يعني كلُّ شكل من أشكال الترسيخ (كما نظّر لها فارول) الآلية التي اتّبعها كل جيش في كل حالة دراسية لترسيخ مكانته في النظام الدستوري الجديد؛ فالترسيخ الإجرائي يكون من خلال السيطرة=

ووضع فارول جملة من الشروط الواجب توافرها لاعتبار انقلاب ما "انقلابًا ديمقراطيًا". وعشية إسقاط حكم الإخوان في مصر، صيف عام 2013 (بعد عام من نشر تلك الدراسة)، عاد ليؤكد أن ما جرى ليس بانقلاب ديمقراطي، بحكم أنه ما زال هناك طرق أخرى[139]. ولكن مع ذلك، ما زالت هذه النظرية محطًا للجدل بين النقد والتأييد[140].

طرح فارول في دراسته الثانية، الموسومة بـ "الجيش كحارس للديمقراطية الدستورية"[141]، أن الجيوش ليست جميعها من طبيعة واحدة كما تتعاطى معها النظرية الدستورية التقليدية، واضعة إياها في قالب الجيش "البريتوري"[142]، مع اعتباره إيجابيًا في حال واحدة فقط، حين يكون دوره سلبيًا (عدم التدخل). وهو وإن تلمس العذر للمتمسكين بهذا "الخلل الفكري المؤسف" في ضوء ما راكمته التجارب السيئة الصيت باحتفاظ العسكريين بالسلطة في أميركا اللاتينية وأفريقيا وإقامتهم الدكتاتوريات، إلا أنه انتقد هذا التوجه "المحدّ للتفكير الابتكاري"،

= على إدارة المرحلة الانتقالية، وبصورة أخص من خلال شرعنة دوره في التشريع الدستوري الانتقالي، وتحكّمه بخارطة الطريق للانتقال، فيما أن الترسيخ المؤسساتي يكون من خلال إنشاء الدستور لعدد من المؤسسات المضادة للأغلبية (counter-majoritarian)، مثل محكمة دستورية ومجلس أمن قومي، للحد من تغوّل المؤسسات المنتخبة في ممارسة السلطة. أما الترسيخ الموضوعي، فيكون من خلال منح الجيش (قيادته/ المجلس الأعلى له) صلاحيات مباشرة في ممارسة الحكم، مثل إشراكه في العملية التشريعية لفترة زمنية مؤقتة.

(139) Ozan O. Varol, "Egypt's Non-Democratic Coup d'État and Turkey's Response," *Georgetown Journal of International Affairs* (17 July 2013), accessed on 15/3/2017, at: https://goo.gl/CTtMAL

(140) يُنظر:

Oisin Tansey, "The Limits of the 'Democratic Coup' Thesis: International Politics and Post-Coup Authoritarianism," *Journal of Global Security Studies*, vol. 1, no. 3 (2016), pp. 220-234; Jonathan M. Powell, "An Assessment of the 'Democratic' Coup Theory," *African Security Review*, vol. 23, no. 3 (2014), pp. 213-224.

(141) Varol, "The Military as the Guardian".

(142) الجيش البريتوري: يُستعمل هذا التعبير في أدبيات العلاقات المدنية-العسكرية نسبة إلى الحرس البريتوري الروماني الذي تولى حراسة الإمبراطور وإخماد الحركات التمردية. إلى أن أخذ، بداية القرن الأول قبل الميلاد، يتدخل في السياسة في روما ويحظى بنفوذ كبير، فيعزل إمبراطور وينصب آخر. للمزيد يُنظر: عزمي بشارة، **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص 14.

وابتكر نوعًا جديدًا للجيوش باسم Interdependent Military، بمعنى "الجيش المتوافق"؛ معتبرًا أن الجيوش التي تنتمي إلى هذا النوع هي جيوش حارسة للديمقراطية الدستورية في "مجتمعات ما بعد السلطة الاستبدادية". اعترف فارول بأن الجيوش تشكل بالتأكيد خطرًا على الديمقراطية، إلا أن في إمكانها أيضًا تعزيزها في تلك المجتمعات، بحكم هشاشتها وعرضتها للانهيار، وعجز الفاعلين السياسيين الآخرين عن حماية الديمقراطية، أو عدم رغبتهم في ذلك. وبالتالي تكون الحاجة إلى تدخّل مؤسسة من خارج المؤسسات المألوفة، وفقًا لطرح مونتسكيو. وبذلك، فإنه يقدم نظريته باعتبارها "ثاني أفضل نظرية" (second best)، بمعنى أن المثالية تقتضي بأن يقيم المدنيون الديمقراطية ويحافظوا عليها. لكن غياب القيادات المدنية هو ما يجعل لدور الجيش إيجابية، بحيث يعمل كمؤسسة مضادة للأغلبية (counter-majoritarian)؛ خشية تحول الاستبداد غير المنتخب إلى "استبداد منتخب"[143].

ب- السياق القانوني: جدل الشرعية والمشروعية

يميَّز بين مفردتي الشرعية والمشروعية لاختلاف في الدلالة والمضمون، على الرغم من اشتقاق المفردتين لغويًا من الأصل ذاته (شرع)[144]؛ فـ"الشرعية" - على وزن "فعلية" - تُفيد بموافقة الشرع، وتعني "التوافق مع قواعد مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون"،

(143) كما اعترف فارول بأن الجيوش تحرص - عقب "الانقلابات الديمقراطية" - على ترسيخ مصالحها الذاتية، إلا أنه يرى أن مصالح "الجيش المتوافق" تميل إلى التوافق مع أوضاع أو متطلبات نشأة ديمقراطية دستورية (وفقًا لما حدده جيمس ماديسون وآخرون (J. Maddison)، وهي: الاستقرار المؤسساتي؛ التعددية السياسية؛ الوحدة الوطنية. وبالتالي - وفقًا لتعبيره - وكأن الجيش والشعب يبرمان "صفقة" يستخرج بموجبها الجيش ثمن دوره على شكل ترسيخ دستوري. وفي هذا الخصوص درس فارول تجربتي تركيا والبرتغال (ذاتهما في دراسته السابقة)، وحاول فحص تداعيات نظريته على التجربة المصرية المتفاعلة (قبل إسقاط حكم الإخوان المسلمين). ولأجل ذلك، وضع ثلاثة معايير تميز "الجيوش المتوافقة"، وهي: الاعتماد على المواطنة؛ الاعتماد على المؤسسات والمعايير الديمقراطية الدولية؛ التركيز على التهديدات الخارجية وليس الداخلية.

(144) تصرف إلى "شرعة" و"شريعة"، وتأخذ معنى المنهاج أو العادة أو السُّنة. يُنظر: ابن منظور، لسان العرب، مج 4، ص 2237-2240.

فيما أن "المشروعية" – على وزن "مفعولية" – تفيد بـ "محاولة موافقة الشرع"، وتعني "احترام قواعد القانون القائمة في المجتمع فعلًا"، وهي غالبًا وضعية، وربما تكون عادلة أو لا تكون[145]. هذا التمييز وفقًا للفقه العربي المشرقي (الذي تعتمده الدراسة)[146]، الذي ذهب في الترجمة من الفرنسية إلى مقابلة الشرعية بـ légitimité والمشروعية بـ légalité (تترجَم أحيانًا إلى "القانونية")، بينما ذهب الفقه العربي المغاربي باتجاه معاكس كليًا. هذا الاختلاف قاد إلى فهم معاكس في دلالة كلا الاصطلاحين، حيث باتت دلالة كل اصطلاح منهما في الفقه المشرقي[147] معاكسة لدلالتها في الفقه المغاربي[148].

لا تُعنى الدراسة بهذا الجدل اللغوي، وقد حسمت موقفها منه، وإنما يعنيها الجدل الفقهي والفكري الذي اتصل بثنائية الشرعية والمشروعية، مشكّلًا حيزًا مهمًّا من النقاشات خلال الانتقال. وقد اختص أساسًا بمحورين: الأول ذو بعدين، ويتمثل في العلاقة بين الثورة والدستور (البعد الأول)، وما يتصل بذلك حول "سند"[149] ممارسة سلطات الانتقال (البعد الثاني). أما المحور الثاني، فتمثل في توصيف طبيعة النظام الحاكم – الذي بات "بائدًا" – ومدى استمرارية هذا التوصيف للنظام الجديد.

---

(145) ماجد راغب الحلو، "الثورة المصرية بين المشروعية والشرعية"، **مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية في كلية الحقوق**، جامعة الإسكندرية (مصر)، عدد خاص (2011)، ص 815-816.

(146) في تعامل الدراسة مع هذا الإشكال عند الإشارة والاستناد إلى مراجع فقهية مغاربية، ستُبدَّل المفردات (شرعية بدل مشروعية وبالعكس) لجعلها تتوافق والتوجه المعتمد. ولغايات لفت الانتباه إلى مواضع التبديل، ستميز باستعمال أقواس معقوفة، بما يفيد الإحالة والتذكير بهذه الملاحظة.

(147) يُنظر مثلًا: الحلو، "الثورة المصرية"، ص 816؛ طعيمة الجرف، **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون** (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 1973)، ص 5. وهناك من الفقهاء المشرقيين من يشذ عن هذا المسلك، ويأخذ بالمسلك المغاربي، ينظر مثلًا: أمين عاطف صليبا، **دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون: دراسة مقارنة** (طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2002)، ص 79.

(148) يُنظر مثلًا: عمر، **الوجيز في القانون الدستوري**، ص 42-43؛ مروان الديماسي، **الشرعية الدستورية والمشروعية الثورية** (صفاقس: دار محمد علي للنشر، 2011)، ص 11-12.

(149) استعملت مفردة "سند" كلفظة محايدة بين الشرعية والمشروعية.

في ما يخص المحور الأول، درجت أدبيات القانون الدستوري على الإشارة إلى موضوعه في سياق تناولها الثورة (وغالبًا ما يُعطف عليها "الانقلاب") كأحد أساليب نهاية الدستور، في ما يُعرف بـ"الأسلوب الثوري" أو "الفعلي"[150]. وعرضت تلك الأدبيات لأثر الثورة على الدستور حال نجاحها (البعد الأول)، من خلال الإشارة إلى اتجاهين فقهيين: اتجاه غالب يقرر السقوط الفوري والتلقائي، واتجاه آخر يقرر أن السقوط لا يكون إلا من خلال تعبير "رجال الثورة" أو "النظام الجديد" عن إسقاط الدستور؛ إذ ربما تكون نيتهم المحافظة عليه[151]. إضافة إلى هذين الاتجاهين الأساسيين، هناك من أشار إلى اتجاهين آخرين: يتمثل الأول في النظر إلى "طبيعة الأهداف التي قامت الثورة من أجل تحقيقها"، التي تحتمل أن يكون من بينها إسقاط الدستور، أو الإبقاء عليه وحمايته من إساءة الحكام إليه، أو تعديل الدستور[152]؛ ويتمثّل الثاني في الإقرار بالسقوط التلقائي للأحكام الدستورية ذات العلاقة بنظام الحكم فحسب[153].

على الرغم من بداهة التوجه القائل بتعذّر تنظيم الدستور للثورة، من منطق عدم حمْل الدستور بذور فنائه، فإن طروحات قديمة مخالفة لذلك ما زالت تأخذ حيز اهتمام بين الحين والآخر[154]، ناهيك بأن بعض الدساتير

(150) يُنظر: متولي، **القانون الدستوري**، ص 74-78؛ حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 189-191؛ بن حماد، **القانون الدستوري**، ص 388-391؛ عمر، **الوجيز في القانون الدستوري**، ص 223-224.

(151) الشاعر، **النظرية العامة**، ص 1178-1181 [يؤيد التوجه الثاني]؛ علي يوسف الشكري، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية** (القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 2004)، ص 510 [يؤيد التوجه الأول]؛ عبد الوهاب، **القانون الدستوري**، ص 112-113؛ وكمال الغالي، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، ط 8 (دمشق: منشورات جامعة دمشق، 1996/ 1997)، ص 164-165 [أشارا فقط إلى الاتجاه الغالب/ الأول].

(152) عبد الله، **النظم السياسية**، ص 474-475. ويُنظر في سياق متصل: متولي، **القانون الدستوري**، ص 84-85؛ إبراهيم درويش، **القانون الدستوري: النظرية العامة** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1996)، ص 113-114.

(153) يُنظر في هذا الاتجاه والنقد الذي تعرض له: الشكري، **مبادئ القانون الدستوري**، ص 508-510.

(154) يُنقل عن كانط قوله: "يجب لكي تكون الثورة مسموحًا بها، أن يكون قد سبق وجودُ قانون يأذن بها". ينظر: حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 191.

تشرع للشعب اللجوء إلى الثورة أو التمرد دفاعًا عن النظام الدستوري[155]. وهنا مناط الجدل بين الشرعية الثورية والمشروعية الدستورية في ما يتعلق بهذا البعد، حيث يمكن أن تكون [الشرعية] سببًا في تشكل [المشروعية] و/ أو سببًا في إنهاء العمل بها وزوال مفعولها[156]. وبذلك، فإن [الشرعية] "تعمل كما لو كانت قانونًا فوق القانون، بحيث إن السياسة عندما تتعارض مع القيم الأساسية التي تجسدها [الشرعية] تعتبر مستحقة للرفض ولو كانت قانونية [أي تحظى بالمشروعية] من حيث الشكل"[157].

أما في ما يتعلق بالبعد الثاني، فإن الأدبيات ذاتها عرضت له تحت عنوان "الحكومة الفعلية"، وهي الحكومة التي تستمد سلطتها في تولّي الحكم من الواقع لا من الدستور، وبالتالي تحظى بشرعية ثورية لا مشروعية دستورية. ويشمل مفهوم الحكومة الفعلية الجمعية التأسيسية التي تشكّل أصلًا لغايات وضع الدستور الجديد، لكنها عادة ما تتوسع في اختصاصاتها. ومن خصائص تلك الحكومة أنها مؤقتة وذات تركيز للسلطة (بالأخص الجمعية التأسيسية)[158].

شهدت مصر خلال المرحلة الانتقالية إحياء لهذا الجدل، فتوزعت الآراء بين توجهٍ رأى أن الدستور سقط مباشرة فور نجاح الثورة بإسقاط النظام[159]،

---

(155) من ذلك دستورا البيرو (لعام 1993 معدل 2009، مادة 46/ 2)، وهندوراس (لعام 1982 معدل 2013، مادة 3). كما أن في الإمكان استشفاف هذا الأمر في مقدمة الدستور المصري لعام 1971 (القائم قبل الثورة)، حيث ورد فيه: "نحن جماهير شعب مصر [...] نعلن ونمنح لأنفسنا هذا الدستور، مؤكدين عزمنا الأكيد على الدفاع عنه وعلى حمايته وعلى تأكيد احترامه".

(156) الديماسي، **الشرعية الدستورية**، ص 3. في هذا السياق، لا بد من تأكيد أن صفة [الشرعية] لا يمكن تحققها للثورة إلا بعد نجاحها، وإلا فهي إن فشلت نُظر إليها "كعمل مخالف للقانون يقع تحت طائلة قانون العقوبات". ينظر: المرجع نفسه، ص 15.

(157) نوفل الناصفي، "المشروعية في الثقافة السياسية العربية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، 2003/ 2004، ص 4.

(158) متولي، **القانون الدستوري**، ص 78-81؛ عبد الله، **النظم السياسية**، ص 469-470. يُنظر أيضًا: عبد الوهاب، **القانون الدستوري**، ص 111؛ الغالي، **مبادئ القانون الدستوري**، ص 164.

(159) مثل: الحلو، "الثورة المصرية"، ص 808.

وتوجهٍ آخر آمن بأن تقرير إسقاط الدستور في حاجة إلى تدخل تشريعي[160]. واتصالًا بذلك، توزعت الآراء حول سند ممارسة سلطة الانتقال؛ فهناك من عزاها إلى الواقع، بمعنى شرعية ثورية، فيما عزاها آخرون إلى الدستور القائم ما قبل الثورة، بمعنى مشروعية دستورية.

أما في ما يخص المحور الثاني (توصيف طبيعة نظام الحكم)، فيجري الحديث هنا عن التوصيفات الحُكمية لوسم شرعية الأنظمة السياسية الناشئة في أعقاب الانقلابات العسكرية و/ أو التي يطغى فيها دور الجيش أو العسكر ومكانتهما في ما عُرف بالأنظمة العسكرية[161]، أو الدكتاتوريات العسكرية وفقًا لدوفرجيه، التي استشهد في شأنها بالنظام المصري[162].

جرى عادة الانطلاق في تأصيل شرعية هذه الأنظمة من طروحات ماكس فيبر لتصنيف الشرعيات. وفيما وجد البعض في النمط الكاريزمي الخلفيةَ النظرية الملائمة لتحليل بروز النخب العسكرية[163]، هناك من انتقد التصنيف "الفيبري" لأسباب عدة، من بينها عدم ملاءمته للواقع العربي، ودعا إلى تصنيف آخر للشرعيات غير بعيد عن تقسيم فيبر، فأحلّ مكان الشرعية الكاريزمية ما أطلق عليه "الشرعية الثورية"، وهي نمط الشرعية الذي يستوعب العسكريين الذين وصلوا إلى السلطة عقب ثورات/ انقلابات أو بحكم قيادة معركة التحرر الوطني ضد الاحتلال الأجنبي[164].

---

(160) مثل: طارق البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير 2011** (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 123-124.

(161) يُعرّف النظام العسكري بـ"النظام السياسي الذي يقيمه الجيش في أعقاب انقلاب، يحتفظ به العسكريون - حتى وإن لم يحكموا بشكل مباشر - بالرقابة على إدارة الشؤون العامة، ويقيمون دكتاتورية مع تنظيم الأمة وفقًا لنموذج عسكري". ينظر: أحمد سعيفان، **قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية** (بيروت: مكتبة لبنان ناشرون، 2004)، ص 395. يُنظر في تعريف آخر: بوطالب **المرجع في القانون الدستوري**، ج 2، ص 283-284.

(162) يُنظر: دوفرجيه، **المؤسسات السياسية**، ص 354-355، 368-369 (تحدث بشكل خاص حول عهد عبد الناصر).

(163) يُنظر: محمد، "دور الجيش"، ص 70.

(164) يُنظر: عبد الإله بلقزيز، **الدولة والسلطة والشرعية** (بيروت: منتدى المعارف، 2013)، ص 72-80.

اختلف الباحثون في توصيف النظام السياسي المصري خلال الجمهورية الأولى؛ فمنهم من وصفه بنظام عسكري(165)، أو "جمهورية ضباط"(166)، أو "حكم عسكري"(167)، فيما نفى آخرون عنه ذلك(168)؛ بل هناك من رأى أن مجمل الأنظمة العربية الاستبدادية ليست بأنظمة عسكرية، كما حللها البعض(169)، وإنما هي "أمنوقراطية" (مخابراتية)(170) يتستر فيها الجيش خلف النظام الحاكم، وما ظهورها مع الثورة إلا بسبب سقوط الواجهة (النظام).

(165) مثل: عبد الملك، **المجتمع المصري والجيش**، ص 16، 23، 33، 76 (تحدث بشكل خاص حول عهد عبد الناصر).

(166) مثل: صايغ، فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، ص 4.

(167) يُنظر: المحاريق، **حكم العسكر**، ص 11-13.

(168) مثل: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 54 (تحدث بشكل خاص حول عهد مبارك).

(169) مثل: خلدون حسن النقيب، **الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة**، ط 2 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996)، ص 107 وما بعدها؛ علي الدين هلال ونيفين مسعد، **النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير**، ط 2 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 67-68.

(170) ينظر: فيليب دروز-فانسان، "دور الجيش في التحولات العربية"، في: **الكتاب السنوي IEMed للبحر الأبيض المتوسط: المتوسطي 2012** (عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2013)، ص 137؛ شاكر النابلسي، **تحديات الثورة العربية: كي لا تتحول الثورات إلى أزمات** (بيروت: دار المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2012)، ص 209-210. وينظر أيضًا:
Mehran Kamrava, "Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East," *Political Science Quarterly*, vol. 115, no. 1 (Spring 2000), pp. 71, 91-92; David S. Sorenson, "Civil-Military Relations in North Africa," *Middle East Policy*, vol. XIV, no. 4 (Winter 2007), pp. 111-112.

القسم الأول

دور الجيش في الانتقال من النظام الدستوري القديم

"إن الإخوان لم يدركوا حقيقة أولية، هي أنه إذا ما خرج الجيش من ثكناته فإنه حتمًا سيطيح بكل القوى السياسية، المدنية، ليصبح هو القوة الوحيدة في البلد [...] وأن كل قوة سياسية مدنية عليها أن تلعب دور القيادة العسكرية الديكتاتورية يقضى عليها.. لكن.. لا الإخوان عرفوا هذا الدرس ولا غيرهم استوعبه.. ودفع الجميع الثمن. ودفعته مصر أيضًا.."(1)

الرئيس محمد نجيب

إن "دور القوات المسلحة لم ينته بقيام الثورة [...] [بل] استمر حتى يومنا هذا، وسيستمر في المستقبل. القوات المسلحة ليست معزولة عن الشعب بأي حال ولكنـ[ـها] (...) جزء من هذا الشعب آلى على نفسه أن يكون الطليعة؛ ليحمي [...] أهداف الشعب في العدالة الاجتماعية، وفي إقامة حياة ترفرف عليها الرفاهية، وفي إقامة مجتمع اشتراكي ديمقراطي تعاوني متحرر من الاستغلال الاقتصادي والسياسي والاجتماعي"(2).

الرئيس جمال عبد الناصر

(1) محمد نجيب، **كنت رئيسًا لمصر**، ط 2 (القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1984)، ص 358. اللافت أن نجيب يتحدث هنا تعقيبًا على "مؤامرة" - يدعيها - بين عبد الناصر والإخوان لإسقاطه في منتصف خمسينيات القرن المنصرم؛ في طرح وصل إليه أخيرًا كثير من المحللين، بتسجيله تعقيبًا على الدور الذي قام به الجيش عقب ثورة 2011.

(2) من خطابه في "الكلية الحربية بمناسبة يوم التدريب"، 25 حزيران/يونيو 1962، ينظر: مكتبة الإسكندرية، أرشيف الرئيس عبد الناصر، شوهد في 13/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/NtTWUn

تمهيد[3]

كان خروج الجيش المصري من ثكناته ونزوله إلى الشارع في 28 كانون الثاني/ يناير 2011 امتثالًا لقرار رئيس الجمهورية (القائد الأعلى للقوات المسلحة)، في ما يندرج ضمن المهمات الثانوية للجيش بالمساهمة في حفظ النظام الداخلي[4]، عقب فشل الأجهزة الأمنية في السيطرة على التظاهرات المتصاعدة، بل و"اختفائها"[5]، على خلاف المرات السابقة التي نجحت في قمعها، على الرغم من استعمالها أشكال العنف ذاتها، وهي الخبرة التي كانت حاضرة في ذاكرة الطرفين (الأجهزة الأمنية والمتظاهرين)، فحكمت تصرفات كل منهما تجاه الآخر. وبنزوله، اضطلع الجيش بحماية المنشآت العامة، فيما امتنع عن تنفيذ المهمة التي لأجلها نزل إلى الشارع: فرض حظر التجول؛ وأصدر جملة من البيانات الرافضة ممارسة العنف مع المتظاهرين[6]. مع ذلك، اتسم موقف الجيش بالحذر والترقب[7]، والتردد والميوعة[8]، بما لا يخلو من الغرابة؛ فهو تارة يتعهد بعدم استعمال العنف ضد المتظاهرين،

---

(3) بحكم أن هذا القسم يأخذ مسارات موضوعية في التناول لا تتفق دائمًا مع تسلسل مجريات الأحداث الرئيسة؛ وفي ضوء تكاثر تلك الأحداث وترابطها بمنطق الفعل وردة الفعل، ينصح بالاستعانة بالملحق (1)، الذي يظهر التسلسل الزمني لأبرز الأحداث خلال الانتقال.

(4) يجري الخوض في حيثيات هذه المسألة في القسم الثاني.

(5) حسين عبد الرازق، **الجيش المصري والسياسة والحُكم** (القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 2015)، ص 19–20. الإشارة هنا إلى انسحاب الشرطة "بصورة مفاجئة ومريبة من جميع أنحاء مصر" مساء ذلك اليوم.

(6) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية: العالم طبقًا للمجلس الأعلى للقوات المسلحة المصرية"، **تقرير الشرق الأوسط وشمال إفريقيا رقم 121**، القاهرة/ بروكسل، 24 نيسان/ أبريل 2012، ص 1، في: https://goo.gl/KtkbaK؛ ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 21.

(7) ينظر: زولتان باراني، **كيف تستجيب الجيوش للثورات؟ ولماذا؟**، ترجمة عبد الرحمن عياش (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2017)، ص 235–236.

(8) ينظر:

William C. Taylor, *Military Responses to the Arab Uprisings and the Future of Civil-Military Relations in the Middle East: Analysis from Egypt, Tunisia, Libya, and Syria* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 115-116.

(يتتبع في الصفحات التالية التحولات في موقف الجيش خلال الثورة).

وتارة أخرى يسمح بإيقاع العنف عليهم (ومثال ذلك "موقعة الجمل")[9]. ولذلك، وُصف دوره "بعمل استيعابي للثورة"، وليس "نصرتها أو حمايتها"[10].

كان مكوث الجيش في الشارع ثلاثة عشر يومًا كافيًا لدرس قيادته موازين القوى، واتخاذها موقفًا إيجابيًا من الأحداث في ضوئها، بمعنى القيام بفعل تتجاوز فيه موقفها السلبي بالامتناع عن قمع التظاهرات وفرض حظر التجول؛ فمع تفاقم الأزمة، وقبالة تعنت مبارك ورفضه "الرحيل" الذي أصر عليه المتظاهرون، غير مكتفين بالتنازلات التي قدمها في مقابل إكمال ولايته الرئاسية[11]؛ وقبل يوم من إعلان "تخلي" الرئيس عن السلطة، شهد يوم 10 شباط/ فبراير المؤشر الأبرز على موقف الجيش غير المنحاز إلى الرئيس، بصدور البيان رقم (1) عن المجلس العسكري، وهو البيان الذي أكد فيه تأييده "مطالب الشعب المشروعة"، وأعلن استمرار انعقاد المجلس بشكل متواصل[12].

---

(9) ينظر: عزمي بشارة، **ثورة مصر**، الجزء الثاني: **من الثورة إلى الانقلاب** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016)، ص 51-54. وينظر أيضًا:
Hicham Bou Nassif, "Generals and Autocrats: How Coup-Proofing Predetermined the Military Élite's Behavior in the Arab Spring," *Political Science Quarterly*, vol. 130, no. 2 (2015), pp. 264-266; Derek Lutterbeck, "The Role of Armed Forces in the Arab Uprisings," in: *Change and Opportunities in the Emerging Mediterranean*, Stephen Calleya & Monika Wohlfeld (eds.) (Msida: Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, 2012), pp. 163-164.

(10) أمين محمد حطيط، "المؤسسة العسكرية والثورة في الوطن العربي"، في: **الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي: نحو خطة طريق**، تحرير عبد الإله بلقزيز ويوسف الصواني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 229.

(11) كالتعهد بعدم الترشح لولاية ثانية، وتشكيل لجنة لاقتراح تعديلات على الدستور، وإقالة الحكومة وتعيين نائب للرئيس.

(12) ينظر: تسجيل لبث البيان رسميًا: **قناة ON**، 2011/2/10، شوهد في 2017/4/15، في:
https://goo.gl/f9xY4v

ملاحظة: بحكم عدم توافر مصدر رسمي ينشر البيانات، وبعد تعطيل الروابط الخاصة بها على موقع "الهيئة العامة للاستعلامات" (www.sis.gov.eg)، وإغلاق صفحة المجلس العسكري التي كانت تُستقى منها رسميًا بيانات المجلس العسكري وتصريحاته الرسمية (www.facebook.com/Egyptian.Armed.Forces)؛ اعتمد الباحث بخصوص البيانات الخمسة الأولى على موسوعة "مقاتل من الصحراء" (موقع أرشيفي متخصص بالشؤون العسكرية) (https://goo.gl/Swktac)، بعد تدقيقها بمشاهدة بث البيانات عبر "YouTube".

توقف كثير من الباحثين عند هذا الحدث باعتباره مفصليًا، فنُظر إليه بصفته إعلانًا لاستقلالية الجيش عن رئاسة الجمهورية[13]، وأنه بعث بـ "رسالة واضحة مفادها أن دور الرئيس قد انتهى فعليًا"[14]، فيما صرح لاحقًا اللواء ممدوح شاهين[15] بأن "القوات المسلحة تسلمت زمام الأمور قبل تنحّي الرئيس بمقتضى [هذا] البيان"[16]. وفي الإجمال، لم يكن توقّع موقف الجيش من الثورة بالأمر السهل، في ضوء طبيعة علاقة قيادته الخاصة بالرئيس، ومنظومة المصالح والامتيازات التي أمّنها للجيش[17].

أما في اليوم التالي (11 شباط/ فبراير)، وقبل ساعات من إعلان "تخلي" مبارك، أصدر المجلس العسكري البيان رقم (2) بصيغة أقوى من الصيغة السابقة، وصدَّرهُ بديباجة (توطئة) أكد فيها انطلاقه من إيمانه بمسؤوليته "الوطنية لحفظ استقرار الوطن وسلامته"، وتعهد فيه بـ "ضمان تنفيذ" جملة من الإجراءات، من بينها "إجراء التعديلات الدستورية والاستفتاء عليها"، و"إجراء انتخابات رئاسية حرة ونزيهة في ضوء ما تقرر من تعديلات دستورية"[18]. كما صرح البيان بالتزام "القوات المسلحة برعاية مطالب الشعب المشروعة والسعي لتحقيقها [...] حتى تمام الانتقال السلمي للسلطة"[19].

---

(13) طارق البشري، **ثورة 25 يناير والصراع حول السلطة** (القاهرة: دار البشير للثقافة والعلوم، 2014)، ص 72. يقول في كتاب آخر له، بصدور هذا البيان، يكون الجيش "قد أعلن على الملأ" أنه "يقوم بعمل سياسي يجاوز حدوده المهنية العسكرية، ويعلن فيه نفسه من موقع السلطة السياسية للدولة أنه ينضم إلى حركة الشعب وثورته ضد النظام الحاكم". ينظر: طارق البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير 2011** (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 35-36.

(14) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 1.

(15) عضو المجلس العسكري ومساعد وزير الدفاع للشؤون القانونية والدستورية.

(16) ممدوح شاهين، "مساعد وزير الدفاع للشؤون القانونية والدستورية في حواره لـ **المصري اليوم**"، حاورته داليا عثمان، **المصري اليوم**، العدد 2468 (النسخة الورقية)، 17/ 3/ 2011، ص 8، في: https://cutt.us/Z4FUI

(17) ينظر: باراني، **كيف تستجيب الجيوش؟**، ص 238-240.

(18) إضافة إلى "إنهاء حالة الطوارئ فور انتهاء الظروف الحالية"، "الفصل في الطعون الانتخابية وما يلزم بشأنها من إجراءات"، المقصود هنا انتخابات 2010 كما يوضح: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 21، و"إجراء التعديلات التشريعية اللازمة".

(19) ينظر تسجيل لبث البيان رسميًا **قناة ON**، 11/ 2/ 2011، شوهد في 15/ 4/ 2017، في: https://goo.gl/nPquLH

وفي اليوم ذاته، وعقب خروج نائب رئيس الجمهورية اللواء عمر سليمان (لأقل من أسبوعين فقط قبل هذا الحدث)[20] ليعلن قرار مبارك بـ"تخليه عن منصب رئيس الجمهورية" وتكليفه المجلس العسكري "بإدارة شؤون البلاد"[21]؛ أصدر المجلس العسكري البيان رقم (3)، مشيرًا فيه إلى مضمون قرار مبارك بـ"التخلي" و"التكليف"، ومبرقًا التحية "للسيد الرئيس" تثمينًا لقراره، ومبديًا استعداده لتحمّل هذه المسؤولية التي شرع في تدارسها، ومؤكدًا "أنه ليس بديلًا عن [من] الشرعية التي يقتضيها الشعب". كما أشار الإعلان إلى أن المجلس سيصدر لاحقًا "بيانات تحدد الخطوات والإجراءات والتدابير التي ستتّبع"[22]. وفي لحظة "الانتصار" تلك، وقبل التنبّه، أغفل الشعب الشق الثاني من بيان التنحي (تكليف المجلس العسكري) محتفلًا بالشق الأول منه (تنحّي مبارك)[23].

بهذا الشكل انتقلت السلطة إلى المجلس العسكري في ما عُبّر عنه رسميًا بـ"إدارة شؤون البلاد". وحرصًا على مصالحه، ترك الجيش مساحة راحته كـ"لاعب فيتو سياسي" من خلف ستار، وليتحمل المسؤولية مباشرة كمدير للتحول الديمقراطي[24]. وبقي طوال فترة الانتقال، وإن اختلفت أدواره، عاملًا ثابتًا ولاعب سلطة[25]. غير أن جدلًا رافق هذا الانتقال وتبعه، تمثل في سند الشرعية/ المشروعية، إنْ كان بموجب مشروعية دستورية تتمثل في تكليف رئيس

---

(20) إذ كان مبارك قد عينه في 29 كانون الثاني/ يناير 2011، كإحدى التنازلات التي قدمها للمتظاهرين. قرار رئيس الجمهورية رقم 32 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 مكرر (30 كانون الثاني/ يناير 2011)، ص 4.

(21) ينظر بث البيان رسميًا **قناة ON**، 11/ 2/ 2011، شوهد في 15/ 4/ 2017، في:
https://goo.gl/ynP6B9

(22) ينظر تسجيل لبث البيان رسميًا: **قناة ON**، 11/ 2/ 2011، شوهد في 15/ 4/ 2017، في:
https://goo.gl/TN59NV

(23) عادل سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 49 (كانون الثاني/ يناير 2013)، ص 33.

(24) Stephan Roll, "Managing Change: How Egypt's Military Leadership Shaped the Transformation," *Mediterranean Politics*, vol. 21, no. 1 (2016), pp. 23-24.

(25) Stephen Gardbaum, "Revolutionary Constitutionalism," *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, vol. 15, no. 1 (2017), p. 188.

الجمهورية المجلس العسكري، أو شرعية ثورية تتمثل في مبادرة المجلس إلى ملء الفراغ، وهو جدل أرخى بظلاله لاحقًا على المرحلة الانتقالية.

جاء قرار "تخلي" مبارك على شكل خطاب - نشرته **الجريدة الرسمية** في اليوم التالي[26] - موجَّه من نائبه إلى رئيس المجلس العسكري، القائد العام للقوات المسلحة، يبلغه فيه مضمون قرار الرئيس بالتخلي وتكليف المجلس العسكري. لم تقف الغرابة في هذا "القرار" عند حدود البُعد الشكلي هذا، بل تجاوزته إلى المضمون؛ إذ لا شك في أن قرار مبارك بتكليف المجلس العسكري بـ "إدارة شؤون البلاد" لم يكن مشروعًا، فهو يخالف الدستور القائم آنذاك (دستور 1971)، ناهيك بمخالفته اختصاصات المجلس العسكري وفقًا للقانون[27]؛ إذ إن هذا القرار وإن استعمل مفردة غير قانونية (تخلي)، هو في حقيقته قرار استقالة كان يجب أن تُقدم إلى مجلس الشعب وفقًا للدستور (مادة 83)، بما يترتب عليها من شغور منصب الرئيس نهائيًا، ليتولاها مؤقتًا رئيس مجلس الشعب (مادة 84)[28].

بالتالي، لا يملك الرئيس دستوريًا صلاحية تكليف أي جهة بتولي الحكم. وفي الغالب، كان قرار مبارك بمنزلة "التسليم" بسيطرة المجلس العسكري فعليًا على الأمور[29]. وبذلك، فإن انتقال السلطة في حقيقته جاء "خارج دائرة

---

(26) **الجريدة الرسمية**، العدد 6 مكرر "د" (12 شباط/ فبراير 2011)، ص 2.

(27) قرار بقانون رقم 4 لسنة 1968 (يُشار إليه لاحقًا). يدعم هذا الطرح: سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، ص 34.

(28) هناك من عزا عدم اللجوء إلى الاستقالة صراحة إلى تجنب تولّي رئيس مجلس الشعب رئاسة الجمهورية مؤقتًا، بداعي كونه "سيُقابل برفض شعبي عارم". ينظر: محمود شريف بسيوني ومحمد هلال، **الجمهورية الثانية في مصر** (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 238. وفي سياق متصل، هناك من عزا ذلك إلى كون "المجالس النيابية كانت قد فقدت شرعيتها بسبب ما شاب مسألة الانتخابات بأكملها من قصور وتزوير؛ ولذا فإن حلها - وهو ما تم بالفعل فور تولي المجلس العسكري - كان على رأس المطالب الشعبية"، "وفي الوقت نفسه، فإنه لم يكن ليسمح بانتقال مهام الرئاسة ولو بصفة مؤقتة إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا [...] بينما مجلس الشعب قائم لم يحلّ بعد". ينظر: أحمد محمد البغدادي، "مصر والمجلس العسكري: ملاحظات في شرعية السلطة والتطور الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25"، **مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية** في كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية (مصر)، عدد خاص (2011)، ص 567.

(29) البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 36.

الدستور"[30]. دعم هذا الطرح عدد من الباحثين[31]، وإن حاول بعضهم تبرير مشروعيته فخرجوا مقرّين بشرعيته[32].

قبالة ذلك، انتقد اللواء شاهين من "يعتقد أن القوات المسلحة تولت بمقتضى الشرعية الثورية"؛ فـ"ما حدث [هو] أن القوات المسلحة نزلت إلى الشارع وفقًا لقرار رئيس الجمهورية باعتباره القيادة السياسية، ولكن البيانات التي صدرت عن المجلس [العسكري] تؤكد أن القوات المسلحة عندما وجدت البلاد في حالة انهيار، تدخلت باعتبارها القوى الوحيدة الموجودة على الساحة القادرة على حماية البلاد، وتولت إدارة شؤون البلاد بمقتضى البيان الذي أصدرته استنادًا إلى المادة [180] من دستور البلاد [لعام 1971] التي تقول إن القوات المسلحة مسؤولة عن أمن وحماية البلاد"[33]. وهنا يلاحَظ كيف ذهب ليُفسر نص تلك المادة في تأويل موسع جدًّا[34]. وإجمالًا هو المبرر ذاته الذي تسوقه الجيوش العربية لتدخلاتها الصريحة في السياسة[35]. ولكن اللواء الشاهين سرعان ما يناقض تصريحاته السابقة بالقول إن "الجيش استمد شرعيته [...] من الشعب والثورة والدستور"[36].

---

(30) البغدادي، "مصر والمجلس العسكري"، ص 567.

(31) ينظر: ماجد راغب الحلو، "الثورة المصرية بين المشروعية والشرعية"، **مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية** (مصر)، عدد خاص (2011)، ص 806؛ مي مجيب، "بيئة النظام الانتقالي: البحث عن خارطة طريق"، في: علي الدين هلال ومازن حسن ومي مجيب، **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2013)، ص 71. وبإيجاز دون تحليل: سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، ص 34؛ هاني سليمان، **العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015)، ص 54.

(32) ينظر: بسيوني وهلال، **الجمهورية الثانية**، ص 238.

(33) شاهين، "مساعد وزير الدفاع للشؤون القانونية والدستورية"، ص 8.

(34) أشار المرجع نفسه إلى المادة (88) من الدستور، إلا أنه خطأ مادي (إذ إنها تخُص مجلس الشعب)؛ فالمادة المقصودة هي (180): "الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهى ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها [...]".

(35) Florence Gaub, *Arab Armies: Agents for Change? Before and After 2011*, Chaillot Papers no. 131 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2014), p. 10.

(36) شاهين، "مساعد وزير الدفاع للشؤون القانونية والدستورية"، ص 8.

وفي حال صح ما ينقله بعض المراقبين بالقول إن رئيس المجلس العسكري (المشير حسين طنطاوي) رفض عرض مبارك بتعيينه نائبًا للرئيس، بداعي "عدم ملائمة" ذلك[37]، فإن المجلس العسكري فوَّت من جهةٍ آليةً دستورية لانتقال السلطة، مفضلًا عليها آلية ثورية، ولكنه من جهة أخرى تلقف بالتزامن قرار الرئيس بتكليفه - عقب تنحّيه - ليستند إليه في شرعية ادعى أنها دستورية وليست ثورية!

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى موقف القضاء المصري؛ ففي قرار المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 17 آذار/ مارس 2011[38]، رأت أن الشعب هو "الذي منح المجلس [العسكري] شرعية اعتلاء منصب الحكم في البلاد"؛ بل وأكدت ذلك تاليًا بالقول إن "المجلس [العسكري] قد استمد شرعيته حقًّا من الشعب الذي قام بثورته"، و"قد فوضه في اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستقرار شـ[ـؤ]ون البلاد تحت رقابة الشعب". المضمون ذاته تقريبًا ورد في قرار آخر للمحكمة ذاتها،[39] وقرار لمحكمة القضاء الإداري[40]. كما عرضت لهذا الأمر

(37) ينظر: سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، ص 33. وفي سياق متصل ينظر: محمد الباز، **جنرالات وثوار: الشعب والجيش من الوفاق إلى الصدام** (القاهرة: مكتبة جزيرة الورد، 2012)، ص 35. برأي الباز أن مبارك سعى في ذلك إلى إحداث خلخلة في نظام الجيش، وتعيين شخص - أكثر طاعة - مكان طنطاوي.

(38) عند نظرها في طعون متعلقة بالدعوة للاستفتاء على تعديلات دستورية على الدستور المعطل، ينظر: المحكمة الإدارية العليا، قرار الفصل في الطعون أرقام 20855، 20857، 20896 لسنة 57 القضائية-عليا. ملاحظة: المصدر المادي لجميع التشريعات والأحكام القضائية المصرية المشار إليها في الدراسة، هو "شبكة قوانين الشرق" (www.eastlaws.com) ما لم يرد ما يُفيد بخلاف ذلك، وهذه الشبكة عبارة عن قاعدة بيانات متخصصة بنشر التشريعات والأحكام القضائية بصور ضوئية، نقلًا عن الجرائد الرسمية وموسوعات الأحكام القضائية الرسمية. وقد استكمل النقص في توثيق بعض التشريعات بالاستعانة بموقع "منشورات قانونية" (https://manshurat.org).

(39) في قرارها المتعلق بحل الحزب الوطني (الحاكم سابقًا)، ينظر: المحكمة الإدارية العليا، قرار الفصل في الطعون أرقام 20030، 20279، 20459 لسنة 57 قضائية-عليا، بتاريخ 16 نيسان/ أبريل 2011. ينظر في التعليق على هذا القرار: الحلو، "الثورة المصرية"، ص 812.

(40) محكمة القضاء الإداري، قرار الفصل في الطعون أرقام 22575، 30195، 26438 [وغيرها] لسنة 55 قضائية، بتاريخ 28 حزيران/ يونيو 2011. جاء في حيثياته: "وقد أجبرت هذه الثورة العظيمة الرئيس السابق للبلاد على أن يتخلى عن منصبه للمجلس [العسكري] الذي تولّى إدارة البلاد ودافع عن ثورة شعبها الذي أيده والتف حوله، وما زال".

محكمة النقض في حكم متقدم لها، بتاريخ 2 تموز/يوليو 2013 (قبل إسقاط مرسي بيوم واحد)[41]، جاء فيه: بتولي المجلس العسكري إدارة شؤون البلاد عقب ثورة 2011، "انعدمت المؤسسات السياسية التي كانت تدير الدولة وحل محلها المجلس [العسكري] بالفعل الثوري وبقوة الأمر السياسي للبلاد في حالة الضرورة، حتى يتم إنشاء المؤسسات الجديدة للدولة".

من جهة أخرى، فإن مصطلح "إدارة شؤون البلاد" ليس بالاصطلاح القانوني، وهناك من تعاطى معه على سبيل كونه يعبّر عن خلافة الرئيس، بمعنى تولّي المجلس العسكري مهمات الرئاسة[42]. وفي المقابل، فإن لهذا التعبير معنى أوسع من ذلك، أو على الأقل هكذا فهمه المجلس العسكري وعمل وفقًا لفهمه؛ فوفقًا لهذا الفهم، اضطلع الجيش وساهم بدورين محوريين خلال فترة الانتقال: إدارة الانتقال والتأثير فيه، أو ما يمكن أن يطلَق عليه "تصريف الأعمال"؛ والمساهمة في وضع الدستور، أو ما يمكن أن يطلق عليه "التأسيس للمستقبل"[43].

هناك من استحسنوا تولّي الجيش السلطة بداية الانتقال، سواء لكونه الأقدر أو تقديرًا لدوره التاريخي والظرفي[44]، وكان من بينهم سياسيون وممثلو أحزاب. في المقابل، هناك من انتقدوا ذلك، بداعي أنه كان الأجدر بالجيش ما إن تسلم السلطة، باعتباره الأقدر، أن يسارع فورًا إلى تسليمها إلى مدنيين، على غرار "حالات الانتقال الناجحة التي كان للجيش دور فيها"[45]، ولعل تونس أقرب مثال لذلك.

---

(41) وذلك عند نظر المحكمة في قضية عزل مرسي النائبَ العام بموجب إعلان دستوري. ينظر: محكمة النقض، دائرة طعون رجال القضاء، قرار الفصل في الطعن رقم 654 لسنة 83 قضائية-"رجال القضاء".

(42) ينظر: الحلو، "الثورة المصرية"، ص 806؛ وإلى حد ما ينظر: مي مجيب، "السلطة التنفيذية: من الصراع إلى الهيمنة"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 341.

(43) ينظر بشأن التمييز بين مجالي "تصريف الأعمال" و"التأسيس للمستقبل": مروان الديماسي، **الشرعية الدستورية والمشروعية الثورية** (صفاقس: دار محمد علي للنشر، 2011)، ص 21-23.

(44) ينظر: بسيوني وهلال، **الجمهورية الثانية**، ص 238.

(45) ينظر: ماضي، "تحولات الثورة المصرية"، ص 24-25

بغضّ النظر عن الحكم المبدئي لتولّي الجيش السلطة خلال الانتقال، ما بين الاستحسان والاستهجان، فإن ما تُعنى به الدراسة أساسًا هي واقعة تولّيه السلطة فعلًا؛ فهذه الواقعة تطرح دراسة علاقة الجيش - خلال الانتقال - بالسلطة التأسيسية (الفصل الأول)، والسلطات الدستورية (الفصل الثاني)، وهي العلاقة التي تداخل فيها بقوة مجالا "تصريف الأعمال" و"التأسيس للمستقبل"، وشهدت فيها السلطة الانتقال من مؤسسة إلى أخرى (يُنظر خارطة انتقال السلطة في الملحق 4).

الفصل الأول

علاقة الجيش بالسلطة التأسيسية خلال الانتقال

لا شك في أن تولّي الجيش الحكمَ في بداية الانتقال كان بمقتضى شرعية ثورية[1]، وإن كان المجلس العسكري بقي يحاجّ بخلاف هذه النتيجة[2]؛ لكن المجلس العسكري سرعان ما اتجه إلى تعزيزها، أو استبدالها[3] بمشروعية دستورية من خلال نشاطه في التشريع الدستوري الانتقالي، وهو الإجراء الذي ارتكز أساسًا على الشرعية الثورية.

استعملت الإعلانات الدستورية أداة للتشريع الدستوري الانتقالي الذي حكم أغلب مدة الانتقال. تولت هذه السلطة مؤسستين: المجلس العسكري بداية، ثم مؤسسة الرئاسة؛ اضطلعتا فيها بدور "السلطة التأسيسية للانتقال" (أولًا). ويراد بهذا التعبير تمييز هذه السلطة الظرفية والخاصة، من السلطة التأسيسية بمفهومها الشائع، كسلطة تتولى وضع الدستور الجديد للبلاد. ويتمّ تأكيد تمايز هذه السلطة، هي الأخرى، باستعمال تعبير "السلطة التأسيسية للمستقبل" (ثانيًا)[4]. وقد شهدت علاقة الجيش بهاتين "السلطتين" أطوارًا متباينة، وهو ما تجري دراسته في هذا الفصل.

---

(1) إضافة إلى المبررات السابق عرضها، يدعم هذا الطرح كنتيجة. ينظر: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 18-19، 35-36؛ مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 341؛ مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 94.

(2) مستندًا - كما سبق وأشير - إلى واجبه "الدستوري" تارة وتكليف مبارك إياه تارة أخرى.

(3) ينظر: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 94.

(4) هاتان التسميتان ("السلطة التأسيسية للانتقال" و"السلطة التأسيسية للمستقبل") هما بمنزلة اجتهاد للباحث، في ضوء أن فقه القانون الدستوري المصري لم ينظر إلى التمايز بين هاتين السلطتين، علمًا بأن =

أولًا: علاقة الجيش بالسلطة التأسيسية للانتقال

بدايةً، اتخذ المجلس العسكري "البيانات" أداة للتعبير عن مواقفه من الأحداث. وكما سبق أن أشير، نصَّ البيان رقم (3) على أن المجلس العسكري سيحدد "الخطوات والإجراءات والتدابير" التي سيتبعها في إدارته شؤون البلاد من خلال "بيانات" تصدر "لاحقًا". وبالفعل، أصدر المجلس بيانين آخرين، خلال الأيام الثلاثة التالية (من 12 إلى 14 شباط/ فبراير 2011)، يحملان الرقمين (4) و(5). كما صدر عنه لاحقًا عدد من البيانات الأخرى، غير المرقمة، التي جاءت تعقيبًا على أحداث بعينها. وأهمها البيانات التي صدرت في صيف عام 2013 تزامنًا والحراك لإسقاط حكم الإخوان المسلمين، ولا سيما بيان "3 يوليو" الشهير الذي تلى إسقاط مرسي فعليًا، وانفرد بخصوصيةٍ بين جميع البيانات الأخرى، وفقًا لما سيشار إليه لاحقًا[5].

لا تشكل أي من هذه البيانات وثيقة تشريعية؛ إذ هي في جوهرها بيانات إعلامية، وتقارب أحيانًا طبيعة القرار السياسي الصادر في ظروف استثنائية؛ إذ تشير الخبرة التاريخية العامة إلى اتصال مفردة "بيان" أو "بيان عسكري" متبوعة برقم، إلى وقائع بادرت فيها مجموعات إلى عمل "ثوري"/ "انقلابي" تجاه سلطة وطنية حاكمة أو سلطة احتلال/ استعمار. كما تُستذكر من الخبرة المصرية ذاتها بيانات "مجلس قيادة الثورة" الذي شكله الضباط الأحرار عقب

= الإعلانات الدستورية لم تكن وليدة الانتقال إلى الجمهورية الثانية، بل خبرته مصر سابقًا إبان الانتقال إلى الجمهورية الأولى وخلالها. في دراسة أخرى للباحث تبنى مصطلح "المؤسس الانتقالي" (بمقاربته مع المصطلح الفرنسي Pouvoir instituant) بديلًا عن مصطلح "السلطة التأسيسية للانتقال"، يُنظر: رشاد توام، "خطوة إلى الخلف: تداعيات الهندسة الدستورية للانتقال على العملية التأسيسية في مصر وتونس"، **سياسات عربية**، العدد 52 (أيلول/ سبتمبر 2021)، ص 42.

(5) تعذّر حصر جميع البيانات الصادرة عن المجلس العسكري، وذلك بحكم عدم نشرها رسميًا. من البيانات الأخرى: بيان 23 آذار/ مارس 2011 (بيان ذو طبيعة خاصة أُعلنت فيه نتائج الاستفتاء على تعديل دستور 1971، ونُشر في **الجريدة الرسمية**)؛ بيان 12 تموز/ يوليو 2011 (تعليقًا على "اعتصام 8 يوليو")؛ وبيان 22 تموز/ يوليو 2012 (أشار إلى أمور عدة، من بينها تبرير إصدار الإعلان الدستوري المكمل)؛ بيان 27 كانون الثاني/ يناير 2014 (سمح فيه لرئيس المجلس العسكري بالترشح للانتخابات الرئاسية).

نجاحهم في ثورة 1952[6]. وباستثناء بيان "3 يوليو 2013" (السابق الذكر)[7]، وبيان آخر[8]، لم تُنشر أي من هذه البيانات رسميًا، سواء في **الجريدة الرسمية** أو صحيفة **الوقائع المصرية**[9].

وبالعودة إلى المسار الزمني، صدر البيان رقم (4) متضمنًا ستة بنود: تأكيد التزام المجلس بما ورد في البيانات السابقة؛ حثَّ القطاعين العام والخاص على "دفع عملية الاقتصاد إلى الأمام"؛ "قيام الحكومة الحالية والمحافظين بتسيير الأعمال حتى تشكيل الحكومة الجديدة"؛ "التطلع لضمان الانتقال السلمي للسلطة في إطار النظام الديمقراطي الحر الذي يسمح بتولي سلطة مدنية منتخبة لحكم البلاد"؛ التزام الجمهورية "بكافة الالتزامات والمعاهدات الإقليمية والدولية"؛ ودعوة المواطنين والشرطة على التعاون في حفظ الأمن[10]. أما البيان رقم (5)، وعلى الرغم من أنه طويل نسبيًا، فإنه لم يأت بما يستحق الذكر[11]، باستثناء ما أشارت إليه مقدمته بشأن إعلان دستوري قادم، حيث ورد في البيان: "أصبح المناخ مهيأ لتيسير سبل الديمقراطية من خلال صدور إعلان دستوري يضمن تعديلات دستورية

---

(6) كان أبرزها البيان رقم (1) الذي أعلن فيه عن أسباب الثورة وأهدافها التي تسعى إلى تحقيقها. ينظر مقتطفات منه: ثروت بدوي، **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1969)، ص 223-224.

(7) ليست هذه هي السمة الوحيدة التي ميزت بيان "3 يوليو"، وسيجري التعرض لسمات أخرى لاحقًا.

(8) البيان الصادر لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديلات دستور 1971، يُشار إليه لاحقًا.

(9) وذلك وفقًا لاطّلاع الباحث، بناء على البحث عنها في **شبكة قوانين الشرق**، بتاريخ دخول: 18-19، 23-24/4/2017.

ملاحظة: خشية حصول لَبس، يشار إلى أن التشريعات والوثائق الرسمية الأخرى في مصر تُنشر رسميًا في مصنفين دوريين: الأول **الجريدة الرسمية** والثاني **الوقائع المصرية** التي "تُعتبر ملحقًا للجريدة الرسمية". ولكل من هذين المصنفين اختصاص بنشر تشريعات معينة (من حيث الدرجة). ينظر: موقع "الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية" www.alamiria.com

(10) ينظر تسجيل لبث البيان رسميًا: **قناة ON**، 12/2/2011، شوهد في 21/4/2017، في: https://goo.gl/xdQ8aP كما ينظر تعقيب حوله: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 36.

(11) إذ كان موضوعه الأساسي إيصال المجلس العسكري رسالة يعبّر فيها عن انتقاده استمرار التظاهرات وتوضيح المخاطر المترتبة عليها.

وتشريعية تحقق المطالب المشروعة التي عبّر عنها الشعب لتهيئة المناخ الديمقراطي الحقيقي"[12].

يلاحَظ في البيان رقم (4) أن المجلس انتقل في استعماله أداة البيان من التعبير بواسطتها عن مواقفه من الأحداث والتعهد بالقيام بإجراءات من شأنها تحقيق انتقال السلطة (وهو منطق البيانات الثلاثة الأولى)، إلى ممارسة السلطة من خلال البيانات[13]. لكنه سرعان ما شعر بحاجته إلى استعمال أداة أخرى ذات طابع تشريعي إلزامي، فكان توجهه نحو أداة "الإعلان الدستوري"، فصدر أول إعلان دستوري بتاريخ 13 شباط/ فبراير، في اليوم الفاصل بين تاريخي صدور البيانين (4) و(5).

تمثلت أولى عثرات الانتقال في الانخراط في جدل علاقة الثورة بالدستور القائم قبلها، إن كانت تسقطه بشكل مباشر أم أن الأمر في حاجة إلى تدخّل إرادة غير فعل الثورة ذاته (كإرادة المجلس العسكري). جدل كهذا طبيعي في مثل هذه الحالات، إلا أن التجربة المصرية شهدت في بدايتها تعقيدًا أكبر بعض الشيء؛ إذ كان توجه المجلس العسكري - بداية - نحو الاحتفاظ بالدستور القائم قبل الثورة مع إجراء بعض التعديلات عليه لإرضاء الشعب؛ ولذلك سارع بإصدار الإعلان الدستوري الأول، ليقرر فيه "تعطيل العمل بأحكام الدستور" (البند 1)؛ و"تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد بالدستور وتحديد قواعد الاستفتاء عليها من الشعب" (البند 6). وهنا يلاحَظ حرص المجلس على استعمال لفظة "تعطيل" وليس "إسقاط" أو "إلغاء" أو سواها من المفردات التي تعني اللاعودة إلى الدستور، بل استعمل مفردة تبقي الباب "مواربًا" لعودة الدستور وفقًا لصيغة معينة[14].

---

(12) ينظر تسجيل لبث البيان رسميًا: **قناة ON**، 14/ 2/ 2011، شوهد في 21/ 4/ 2017، في: https://goo.gl/dxwVzE

(13) يقصد بصورة خاصة البندين 3 (استمرار الحكومة) و5 (الالتزام بالمعاهدات). وربما تداركًا لذلك أُعيد النص عليهما في الإعلان الدستوري الأول (البندين 7 و9 على التوالي).

(14) يعرَّف "تعطيل الدستور" فقهيًا بأنه: "ترك النصوص الدستورية ووقفها والعمل على غير مقتضاها، كلًا أو جزءًا، لفترة قد تطول أو تقصر، وهي ما زالت قائمة لم تعدَّل ولم تلغَ فيكون استثنا[ءً] يرد على =

مثَّل صدور هذا الإعلان الدستوري نقطة التماس الأولى بين دائرتَي الانتقال: وضع الدستور (التأسيس للمستقبل) وإدارة الانتقال (تصريف الأعمال)، بما في ذلك السلطة التأسيسية للانتقال من خلال الإعلانات الدستورية، والسلطة التأسيسية للمستقبل من خلال تشكيل لجنة صياغة تقارِب مفهوم السلطة التأسيسية؛ فمن جهةٍ قرر المجلس طريقة وضع الدستور، من خلال تشكيل لجنة لإجراء تعديلات على الدستور القائم؛ ومن جهة أخرى شرع فعلًا بممارسة السلطة التأسيسية للانتقال. لم ينجح هذا المسار في التأسيس للمستقبل، بل دخل في تحولات عدة، على نحو ما سيتمّ تناوله لاحقًا في هذا الفصل (يُنظر الفرع: ثانيًا). أما قبل ذلك، فإن هذا الفرع (أولًا)، يُعنى بعلاقة الجيش بالسلطة التأسيسية للانتقال، من خلال سلطة سنٍّ وإصدار الإعلانات الدستورية.

كان الإعلان الدستوري الأول فاتحة لتتابُع صدور جملة من الإعلانات الدستورية الأخرى، منها عن المجلس العسكري ومنها عن رئيس الجمهورية المنتخب محمد مرسي، قبل إسقاطه، وأخرى عن رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور[15]؛ فخبرت التجربة الانتقالية صراعًا بين القوى من خلال هذه الأداة التشريعية الانتقالية التي كان لها أثر مباشر في تنظيم إدارة الانتقال، كما برزت فيها ملامح التحول نحو النظام الدستوري الجديد.

لا تُعتبر أداة "الإعلان الدستوري" مُحدثَةً في هذه التجربة الانتقالية، بل خبرتها مصر سابقًا عقب ثورة 1952. وكانت هذه المفردة أكثر حضورًا من مفردة "الدستور" ذاتها؛ فمن بين عشر وثائق دستورية تشكّل الموروث الدستوري المصري في حقبة الجمهورية الأولى والانتقال إليها (من بينها

= مبدأ سمو الدستور وعلويته، وعلى مبدأ المشروعية، بالنتيجة في حالة معيّنة، وخرقًا وانتهاكًا لهما في حالة أخرى". ينظر: جعفر عبد السادة الدراجي، **تعطيل الدستور: دراسة مقارنة** (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2008)، ص 23، للمزيد ينظر: خاموش عمر عبد الله، **الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور: دراسة تحليلية مقارنة** (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013)، ص 76-79.

(15) للاختصار، يشار لاحقًا إلى الأول بـ"الرئيس المنتخب"، فيما يشار إلى الثاني بـ"الرئيس المؤقت".

دستور 1971)، ست وثائق صدرت على شكل إعلانات دستورية (يُنظر الملحق 2: ثانيًا)[16]. ومن حيث النوع أو الأثر، منها ما جاء بمحتوى إجرائي ليعبّر عن تغيير جوهري في النظام الدستوري، بإعلان سقوط دستور الملكية الموضوع عام 1923 وتخويل الحكومة جميع السلطات خلال الفترة الانتقالية (إعلان 1952)، وحل الأحزاب السياسية وتحديد مدة المرحلة الانتقالية (إعلان يناير 1953)، والتحول من الملكية إلى الجمهورية (إعلان يونيو 1953)؛ ومنها ما جاء بمحتوى موضوعي، كتشريع دستوري انتقالي يحدد المبادئ العامة للدولة ونظام الحكم (إعلان فبراير 1953)؛ أو لتعديل على الدستور (إعلاني 1962 و1969). أما من حيث جهة الإصدار، فمنها ما صدر عن "القائد العام للقوات المسلحة "رئيس حركة الجيش" أو "قائد ثورة الجيش" (كما في إعلانات 1952، يناير 1953، وفبراير 1953)؛ أو "مجلس قيادة الثورة" (إعلان يونيو 1953)؛ وأخرى صدرت عن رئيس الجمهورية (كما في إعلاني 1962 و1969).

صدرت هذه الإعلانات الدستورية كلها قبل دستور 1971، الذي لطالما أشير إليه قبل صدوره بالدستور "الدائم"[17]؛ إذ سبقته ثلاثة دساتير "مؤقتة"، إما بحكم الطبيعة والتسمية (دستور 1958[18] ودستور 1964)[19]، وإما بحكم الواقع (دستور 1956)[20]. كما أن من الإعلانات الدستورية ما عُرف - في

(16) يشار إليها تاليًا بالاسم المختصر. يظهر الاسم الرسمي وبيانات النشر، إضافة إلى ملخص بشأن نوع الوثيقة وأثرها في الملحق المشار إليه أعلاه. والملاحظة ذاتها في خصوص الدساتير المصرية التي سيشار إليها بعد قليل.

(17) حيث أشير إليه بوصفه منتظرًا في ديباجة إعلان 1962، كما أشار له بهذه الصفة (الدائم) كثير من الأدبيات.

(18) حيث وردت عبارة "الدستور المؤقت" في عنوان التشريع. يُشار إلى أن هذا الدستور كان هو دستور جمهورية الوحدة بين مصر وسورية، في ما عُرف بـ"الجمهورية العربية المتحدة" (1958-1961).

(19) حيث ورد في مقدمته أن يعمل بهذا الدستور إلى حين أن يضع مجلس الأمة "مشروع الدستور الدائم".

(20) بحكم أنه سرعان ما كان هناك حاجة إلى دستور جديد مع قيام الوحدة.

شكل غير رسمي – باسم "الدستور المؤقت"[21]، وأحد هذه الدساتير صدر بموجب إعلان دستوري[22].

يظهر من هذه التجربة اتصال أداة الإعلان الدستوري بالانتقال وعدم استقرار النظام السياسي/الدستوري، كما تلاحَظ مساواتها من حيث درجة السمو إلى الدستور (في الهرم التشريعي)؛ فهي أحيانًا تسد مكانه حال عدم وجوده كـ"قائم بأعمال الدستور"؛ وتَعْدِل الدستور حال كان موجودًا في أحيان ثانية، بل ويصدر بها الدستور أيضًا في أحيان ثالثة[23].

أما عقب ثورة 2011، فقد شهدت المرحلة الانتقالية صدور عشرة إعلانات دستورية، لا يحمل أي منها رقمًا تسلسليًا بشكل رسمي (يُنظر الملحق: 3)[24]، خمسة منها صدرت عن المجلس العسكري[25] وثلاثة عن الرئيس المنتخب[26] واثنان عن الرئيس المؤقت[27]، وذلك إضافة إلى بيان القيادة العامة للقوات المسلحة (بيان 3 يوليو 2013)؛ إذ بحكم طبيعته

---

(21) لاسيما إعلان فبراير سنة 1953. ينظر: مصطفى أبو زيد فهمي، **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة** (الإسكندرية: دار المعارف، 1966)، ص 321–322؛ ماجد راغب الحلو، **النظم السياسية والقانون الدستوري** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005)، ص 496–497؛ بدوي، **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر**، ص 226–227.

(22) هو دستور 1964؛ وفقًا لما تفيد به ديباجة إعلان يناير 1969 الذي عدل على هذا الدستور.

(23) كما رادف بعض فقهاء القانون الدستوري في مصر، بخصوص هذه التجربة، بين اصطلاحي الإعلان الدستوري والدستور. ينظر مثلًا: محمد رفعت عبد الوهاب، **القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة – دراسة النظام الدستوري المصري** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1990)، ص 268.

(24) درجت بعض الأدبيات على الإشارة إليها بأرقام تسلسلية وفقًا لتاريخ صدورها؛ فيما لوحظ أن ترقيم الأدبيات إياها قد "قفز" أو استثنى بعض الإعلانات الدستورية الأقل أهمية. أما هنا، فإنها تُحصر جميعها. وخشية حدوث لَبس، ستتم الإشارة إلى هذه الإعلانات بأسماء مختصرة ربطًا بتاريخ صدورها. يُظهر الاسم الرسمي وبيانات النشر، إضافة إلى ملخص حول نوع الوثيقة وأثرها في الملحق المشار إليه أعلاه.

(25) إعلانات فبراير 2011، مارس 2011، سبتمبر 2011، نوفمبر 2011، ويونيو 2012.

(26) إعلانات أغسطس 2012، نوفمبر 2012، وديسمبر 2012.

(27) إعلاني 6 يوليو 2013، و8 يوليو 2013 (بحكم صدور الإعلانين في الشهر ذاته، ذكر اليوم في الاسم المختصر للتمييز بينهما).

الخاصة (وفقًا لما سيشار إليه)، يُعتبر بمنزلة إعلان دستوري. وبذلك يكون العدد الإجمالي للإعلانات الدستورية وما في حكمها 11 وثيقة، صدرت جميعها خلال أقل من ثلاثين شهرًا (شباط/فبراير 2011 - تموز/يوليو 2013)، وبذلك مورست سلطة سنّ الإعلانات الدستورية وإصدارها (السلطة التأسيسية للانتقال) في حالتين، تبعًا للمؤسسة القائمة بدور تلك السلطة والفترة الزمنية التي اضطلعت فيها بذلك الدور: الجيش أو المجلس العسكري، خلال الفترة الأولى من المرحلة الانتقالية الأولى؛ ومؤسسة الرئاسة خلال الفترة الثانية من المرحلة الانتقالية الأولى وعموم المرحلة الانتقالية الثانية (يُنظر الملحق: 3). وفيما حلَّ الجيش في الحالة الأولى مكان السلطة التأسيسية للانتقال (الفرع: 1)، فإنه "تعايش"[28] معها في الحالة الثانية (الفرع: 2).

قبل تناول هاتين الحالتين، تجدر الإشارة إلى أن تناولهما يأخذ في كثير من الأحيان بمقاربة شكلية تقوم على محورين أساسيين: بنية الإعلان الدستوري كوثيقة، وأسلوب وضعه. يُعنى المحور الأول بالتعليق على محتوى الإعلان من حيث بنيته والعلاقة بين أحكامه داخليًا من جهة، وعلاقتها بالوثائق الأخرى أو أي من الأسناد التي تشير اليها. ولا يخلو الأمر من تسجيل بعض الملاحظات بخصوص الصياغة القانونية. أما المحور الآخر، فيُعنى بإجراء مقاربة لأسلوب/أساليب وضع الإعلانات الدستورية مع "أساليب نشأة الدساتير" وفقًا لما نظرت له أدبيات القانون الدستوري[29].

---

(28) يقصد بالتعايش - وفقًا للمقاربة التي تجريها الدراسة - دلالة حيادية بين مفهومي التفاهم والتنازع.

(29) حيث درجت هذه الأدبيات عند إفرادها هذا العنوان على تصنيف أساليب النشأة إلى أساليب غير ديمقراطية (المنحة والعقد)، وأساليب ديمقراطية (الجمعية التأسيسية والاستفتاء)، وبعضها أضاف أسلوب المعاهدة الدولية. ينظر: محمد رضا بن حماد، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، ط 3 (منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2016)، ص 263-273؛ عبد الوهاب، **القانون الدستوري**، ص 94-105؛ إبراهيم درويش، **القانون الدستوري: النظرية العامة** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1996)، ص 103-111.

مقاربة كهذه أجرتها عدد من أدبيات القانون الدستوري المصري القديمة بخصوص الإعلانات الدستورية التي صدرت عقب ثورة 1952، خصوصًا إعلان فبراير 1953. وفيما هناك من اعتبر أنه نشأ وفقًا لأسلوب "المنحة" باعتباره صدر "من صاحب السلطة الحقيقية، وهو مجلس قيادة الثورة الذي حَلَّ محل رئيس الدولة في ذلك"[30]، فإن هناك من استبعد ذلك، مستندًا إلى كون الديباجة تضمنت عبارة "باسم الشعب"، وأن مُصْدِرها (أي قائد الثورة) "لم يكن صاحبَ السيادة في الأمة حتى يمكن القول بأنه قد تنازل عن جزء منها بإصدار هذا الدستور". وخلص إلى أن أسلوب نشأته "لا يمكن أن يندرج" ضمن أيٍّ من أشكال نشأة الدساتير المتعارف عليها، بل "هو عمل من أعمال الثورة كأي عمل آخر رأت الثورة أن مصلحتها ومقتضيات نجاحها تحتم الإقدام عليه"[31].

إجمالًا، غلب على الإعلانات الدستورية – خلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية – إلى حد كبير صدورها وفقًا لـ "أساليب غير ديمقراطية"، إلا أن بعضها نشأ وفقًا لأساليب "أكثر ديمقراطية" من الأخرى، وبالأخص الإعلان الثاني (مارس 2011). كما أن الإعلانات الدستورية لم تكن متشابهة في المحتوى أو الهدف، وكذلك تباينت في المعايير الشكلية، وهو ما يلاحَظ في ما يلي.

1 – حلول الجيش مكان السلطة التأسيسية للانتقال

خلال الفترة الممتدة بين "تخلّي" مبارك وتنصيب مرسي، صدر عن المجلس العسكري خمسة إعلانات دستورية، اثنان منها ذوا طابع أصالة، هما إعلانا فبراير ومارس 2011 (الفرع: أ)، فيما جاءت الثلاثة الأخرى تبعيةً، معدِّلة لإعلان مارس 2011 أو مكملة له (الفرع: ب).

---

(30) الحلو، **النظم السياسية**، ص 497.

(31) فهمي، **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة**، ص 323-324. يسترسل بالقول: "ويوم ضاقت الثورة ببعض جزئياته خولف في العمل. ولو ضاقت به كله – وكان ذلك مستبعدًا لفرط إيجازه – لأمكنها إلغاؤه والتجاوز عنه إلى سواء".

أ- الإعلانان الدستوريان الأصليان المؤسسان للمرحلة الانتقالية الأولى

يُقصد بصفة الأصالة هنا أن الإعلانين المذكورين جاءا ابتداءً ليؤسسا للمرحلة الانتقالية إلى الجمهورية الثانية، من حيث تنظيم السلطات المؤقت وآلية وضع الدستور وإجراءات الانتخابات البرلمانية والرئاسية. إلا أن سياق الأحداث - كما سيُعرض له - أفضى بهذه المرحلة إلى مرحلة انتقالية ثانية، مع إسقاط الرئيس المنتخب. وكان من أبرز ما خاض فيه هذان الإعلانان مسألة مصير دستور 1971 القائم قبل الثورة، وملامح الوصل والفصل معه. وفيما قضى الإعلان الأول (إعلان فبراير 2011) بتعطيل الدستور إلى حين تعديله (الفرع: أ. أ)، قضى الإعلان الثاني (إعلان مارس 2011) ضمنيًا بإسقاطه، مقررًا جملة من الأحكام الموضوعية التي تتضمنها الدساتير عادة (الفرع: أ. ب)[32]. وكانت فترة سريان هذين الإعلانين هي الأطول بين جميع الإعلانات الدستورية الأخرى التي شهدها الانتقال.

(أ. أ) إعلان فبراير 2011

أصدر المجلس العسكري الإعلان الدستوري الأول في 13 شباط/ فبراير 2011[33]، أي بعد يومين من تنحّي مبارك. ولهذا الإعلان طبيعة خاصة تقتضي تناوله على محورين: الأول عام، يتعلق بمجمل الإعلان كوثيقة، من حيث بنيته وأسلوب نشأته (الفرع: أ. أ. أ)، والثاني خاص، يتعلق بالأحكام ذات العلاقة بتعطيل الدستور وتشكيل لجنة لإجراء تعديلات عليه (الفرع: أ. أ. ب).

(أ. أ. أ) بنية الإعلان وأسلوب نشأته

جاء هذا الإعلان ذو الصفحات الثلاث في ديباجة مطوّلة وتسعة بنود، وأكد في الديباجة، عقب جهة الإصدار (المجلس العسكري)، العديدَ من المنطلقات والأهداف التي تضمنتها البيانات التي سبقته، خصوصًا استناد المجلس العسكري

---

(32) لا تقف المقاربة في تناول هذين الإعلانين على دراسة مسألة العلاقة مع دستور 1971، بل تتعدى ذلك إلى الأخذ بالمقاربة العامة المعلَنة سابقًا لدراسة الإعلانات الدستورية الصادرة خلال الانتقال.

(33) ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 6 مكرر (13 شباط/ فبراير 2011)، ص 2-4.

إلى "تكليفه بإدارة شـ[ـؤ]ون البلاد"، وسعيه إلى تحقيق "المطالب المشروعة"، إضافة إلى تأكيده جملة من مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان. إلا أن هذه الديباجة جاءت بتعبير فريد في نص رسمي، وهو انطلاق المجلس العسكري في إصدار هذا الإعلان "وفاءً [منه] بمسـ[ـؤ]وليته التاريخية والدستورية في حماية البلاد والحفاظ على سلامة أراضيها وكفالة أمنها" (فقرة 1). وهذا النص يحيل إلى استذكار طرح اللواء شاهين - سابق الإشارة - في تفسيره الموسع لحكم المادة (180) من دستور 1971 الذي سيعطله هذا الإعلان.

أما البنود التسعة، فوردت بصيغة "قرارات" تبدو عليها الفرقة[34]، منها ما جاء بأحكام تمسّ مباشرة النظام السياسي القائم قبل الثورة، سواء في موضع فصل (قطع) بـ"حل مجلسي الشعب والشورى" (بند 4)، و"إجراء انتخابات مجلسي الشعب والشورى والانتخابات الرئاسية" (بند 8)؛ أو في موضع وصل بتكليف الحكومة "بالاستمرار في أعمالها إلى حين تشكيل حكومة جديدة" (بند 7)[35]، والتزام "الدولة بتنفيذ المعاهدات والمواثيق الدولية التي هي طرف فيها" (بند 9)؛ أو بين الوصل والفصل بـ"تعطيل العمل بأحكام الدستور" (بند 1)، و"تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد بالدستور وتحديد قواعد الاستفتاء عليها من الشعب" (بند 6).

ومن تلك البنود ما جاء ليمنح المجلس العسكري صلاحياتٍ خلال الانتقال؛ منها ما جاء بحكم عام، كالنص على تولّي المجلس "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد بصفة مؤقتة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسي الشعب والشورى ورئيسًا الجمهورية" (بند 2)[36]؛ ومنها ما جاء بأحكام محددة، بأن للمجلس "إصدار مراسيم بقوانين خلال الفترة الانتقالية" (بند 5)، وأن لرئيس المجلس "تمثيله أمام كافة الجهات في الداخل والخارج" (بند 3).

---

(34) ورد في نهاية الديباجة نص الإصدار التالي: "فقد أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرارات الآتية"، ثم أوردها بندًا تلو آخر.

(35) وهي حكومة الفريق أحمد شفيق، الذي كلفه مبارك بتشكيلها قبل "تخليه" عن الحكم بأقل من أسبوعين.

(36) هذا مثال على الأخطاء اللغوية في صياغة الإعلانات الدستورية، بما يؤشر على الارتجالية والتسرع في صياغتها؛ فالأصح القول "ورئاسة الجمهورية" أو "ورئيس الجمهورية".

أما في ما يتعلق بأسلوب نشأة هذا الإعلان، فانتُقِد المجلس العسكري لانفراده بوضعه في فترة غلب عليها الاستقطاب السياسي الحاد[37]، إلا أن إدراجه ضمن أي من الأساليب المتعارف عليها لنشأة الدساتير ليس بالأمر الممكن؛ إذ يصح فيه توصيف إعلان فبراير 1953 باعتبار أنه "عمل من أعمال الثورة"[38]. وإذا كان لا بد من مقاربته بأي من الأساليب المتعارف عليها، فهو أقرب إلى أسلوب المنحة، خصوصًا بحكم انفراد سلطة في وضعه.

بخصوص علاقة الإعلانين بالدستور السابق واللاحق، فإن إعلان فبراير 1953 صدر عقب نحو شهر من تشكيل لجنة لوضع مشروع دستور جديد للبلاد (عُرف بمشروع دستور 1954) ليحل مكان دستور ما قبل الثورة (1923) الذي ألغي بإعلان دستوري خاص قبل ذلك (إعلان ديسمبر 1952). إلا أن ذلك المشروع لم تقبل به السلطة الحاكمة[39]. أما إعلان فبراير 2011، فصدر ليقرر – مِن بين أمور أخرى – تعطيل دستور ما قبل الثورة (1971) وتشكيل لجنة لتعديله.

بمقاربة هذا الإعلان بالإعلانات الدستورية الصادرة خلال الانتقال إلى الجمهورية الأولى، من حيث المحتوى، يلاحَظ أنه يتمايز عنها جميعًا؛ فهو من جهة تضمّن عددًا من "القرارات"، بما يجعله أقرب إلى محتوى إعلانات 1952، يناير 1953، ويونيو 1953[40]. ومن جهة أخرى تضمّن أحكامًا تنظيمية للسلطة، بما يجعله أقرب إلى إعلان فبراير 1953؛ فكلا الإعلانين اجتهد في بلورة صيغة معيّنة لسلطة قيادة الجيش خلال الانتقال؛ إذ نص إعلان فبراير 1953 على أن "يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة

---

(37) عبد الفتاح ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير الثورات الديمقراطية؟: قراءة في التجربة الدستورية المصرية بعد ثورة يناير"، **المجلة المغربية للسياسات العمومية** (المغرب)، العدد 18 (خريف 2015)، ص 55-56.

(38) فهمي، **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة**، ص 323-324.

(39) المرجع نفسه، ص 330.

(40) لكنه يتباين معها بكون هذا الإعلان تضمّن رزمة قرارات، فيما أن تلك الإعلانات عني كل منها بقرار واحد (كما سبق وأشير).

أعمال السيادة العليا" (مادة 8)، فيما نص إعلان فبراير 2011 على أن "يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد" (بند 2). ولكن في المقابل، فإن بنية الإعلانين جاءت متباينة؛ إذ غلبت بنية الصياغة التشريعية على إعلان فبراير 1953، فيما غلبت صيغة البيان على إعلان فبراير 2011.

وبالحديث عن صياغة إعلان فبراير 2011، يشار إلى بعض الملاحظات الشكلية التي يمكن تسجيلها؛ إذ غلب عليه الاستطراد في الديباجة، وعدم ترتيب بنوده وفقًا لتسلسل منطقي أو موضوعي، فبدت متفرقة لا يحكم ترتيبها معيار محدد.

(أ. أ. ب) حكم الإعلان بتعطيل الدستور وتعديله

عند الحديث عن تعديل دستور 1971، تجدر الإشارة إلى أن مبارك شكّل خلال الثورة، ولمحاولة استيعابها، لجنة لتعديل الدستور[41]، لإدخال رزمة التعديلات الرابعة على هذا الدستور منذ صدوره. وأشار إلى هذا التوجه المجلس العسكري في البيان رقم (2)؛ إلا أن بـ"تخلي" مبارك انتهى عمل هذه اللجنة[42]، ولكن بقيت الفكرة قائمة لدى المجلس العسكري.

وفقًا لهذا الإعلان الدستوري، كان التوجه نحو التعجيل بتعديل دستور 1971 الذي جرى "تعطيله" في الإعلان ذاته؛ بمعنى الاتجاه نحو إعادة تفعيل الدستور بعد تعديله[43]. ولكن الإعلان لم يوضح إن كان هذا التفعيل

---

(41) قرار رئيس الجمهورية رقم 54 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر "أ" (8 شباط/ فبراير 2011)، ص 3-4.

(42) لم يكن من المتصور تعديل الدستور بواسطة لجنة شكلها "رئيس سابق". ينظر: علي الدين هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي: صياغة القانون تحت ضغوط السياسة"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 177.

(43) يدعم هذا الاستنتاج: سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، ص 34؛ محمد نور فرحات، "المسألة الدستورية في المرحلة الانتقالية بعد ثورة 25 يناير: هل هي إرباك متعمد"، في: **تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية**، تحرير عمرو عبدالرحمن، سلسلة قضايا حركية 27 (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012)، ص 42؛ حسن نافعة، "تعقيب (1)"، في: =

لغاية الاحتكام إلى هذا الدستور خلال الانتقال حتى حين وضع دستور جديد، أم أنه سيكون للانتقال وما بعده (للمستقبل)؛ بمعنى عدم الحاجة إلى دستور جديد للجمهورية الثانية. في هذا الخصوص، أفاد طارق البشري، رئيس لجنة التعديلات الدستورية التي شُكلت بناء على هذا الإعلان[44]، "أنه في ذلك الوقت لم يكن هناك أي حديث عن وضع دستور جديد، بل إن قرار إنشاء اللجنة كان ينص على 'تعديلات دستورية'"[45]. في المقابل، صرح اللواء شاهين، قبل يومين من الاستفتاء على تلك التعديلات، بأن تفعيل الدستور بعد تعديله سيكون لمدة مؤقتة، بحيث يجري وضع دستور لاحقًا[46].

في هذا الخصوص، جاء التوضيح - بل المبادرة - في أعمال لجنة التعديلات الدستورية ذاتها؛ حيث تضمنت نصوص التعديلات أحكامًا تنظم آلية تشكيل "جمعية تأسيسية" تتولى "وضع الدستور الجديد" ليُعمل به فور "إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء"[47]. وهناك من نقل عن رئيس مجلس الوزراء آنذاك (أحمد شفيق) تصريحه بعد خمسة أيام من بدء أعمال اللجنة، بأن هذه التعديلات ليست بديلًا من وضع دستور جديد[48]. وبالحديث عن التصريحات الإعلامية، فإن مطالعتها تُظهر وجود أكثر من توجه في هذا الخصوص[49].

في هذا السياق، فإن الوقوف على مهمة لجنة التعديلات الدستورية (الفرع: أ. أ. ب. أ) والانتقادات الموجهة لتشكيلها (الفرع: أ. أ. ب. ب)، يوضح هذا الجدل.

= **الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي: نحو خطة طريق**، تحرير عبد الإله بلقزيز ويوسف الصواني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 373.

(44) فقيه ومفكر وقاض، ونائب أول لرئيس مجلس الدولة سابقًا.

(45) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 76.

(46) شاهين، "مساعد وزير الدفاع للشؤون القانونية والدستورية"، ص 8.

(47) المواد (189، 189 مكرر، 189 مكرر"1") من مشروع التعديلات المستفتى عليها.

(48) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 119.

(49) ينظر: ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 58.

(أ. أ. ب. أ) مهمة لجنة التعديلات الدستورية

بالعودة إلى قرار تشكيل لجنة التعديلات الدستورية[50]، يلاحَظ أنه جرى تحديد مهمة اللجنة بشكل دقيق إلى حد ما، ولم يكن من بين اختصاصاتها تقديم تصور حول آلية وضع دستور جديد، حيث كُلفت اللجنة صراحة بدراسة إلغاء المادة (179) المتعلقة بسلطات مواجهة الإرهاب، من بينها صلاحية رئيس الجمهورية بتحويل المتهمين بجرائم الإرهاب إلى أية جهة قضائية"، وكانت الإحالة تكون غالبًا إلى القضاء العسكري[51]. كما أنها كُلفت بتعديل المادتين (76) و(77) المتعلقتين بانتخاب رئيس الجمهورية، والمادتين (88) و(93) المتعلقتين بانتخابات مجلس الشعب، والمادة (189) المتعلقة بآلية تعديل الدستور[52]. وأضاف حكم القرار "وكافة ما يتصل بها من مواد ترى اللجنة ضرورة تعديلها لضمان ديمقراطية ونزاهة انتخابات رئيس الجمهورية ومجلسي الشعب والشورى"[53].

وفي هذا الخصوص، صرح البشري بأن اللجنة اجتهدت بإضافة مواد جديدة من غير ما طلب منها بموجب قرار رئيس المجلس العسكري[54]،

---

(50) قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 1 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 6 مكرر "أ" (14 شباط/ فبراير 2011)، ص 4.

(51) وفرت هذه المادة سابقًا "حماية دستورية لعدم التزام أجهزة الأمن والتحقيق ببعض الحقوق والحريات العامة التي أقرتها مواد 41 و44 و45 من الدستور". ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 118-119.
يُشار إلى أن هذه المادة أُضيفت بموجب تعديل الدستور عام 2007، بدل مادة كانت تحمل الرقم ذاته، متعلقة باختصاصات "المدعي العام الاشتراكي". ينظر إصدار تعديل الدستور: **الجريدة الرسمية**، العدد 13 مكرر (31 آذار/ مارس 2007)، ص 10.

(52) يشار في هذا الخصوص إلى أن المواد المذكورة صراحة كانت جميعها موضع تعديل في التعديلات السابقة للدستور، باستثناء المادة (189).

(53) وأضاف أيضًا: "كما تختص بدراسة التعديلات اللازمة للقوانين المتعلقة بالمواد الدستورية محل التعديل".

(54) ينظر: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 44، 47-48.
تعذّر الوصول إلى نسخة رسمية من التعديلات الدستورية في **الجريدة الرسمية** (بالبحث من خلال شبكة قوانين الشرق). في هذا الخصوص، نشر في: **الجريدة الرسمية**، العدد 9 تابع (3 آذار/ مارس 2011)، =

خصوصًا عند تعاطيها مع المادة (189) الخاصة بآلية تعديل الدستور؛ حيث انطلقت منها لتؤسس لفكرة وضع دستور جديد، فعدّلت فيها بإضافة فقرة جديدة، وألحقت بهذه المادة مادتين جديدتين (189 مكرر، و189 مكرر "1")؛ حيث اعتبر البشري أن المادة (189 مكرر)[55] "قَلبت تمامًا من الناحية التشريعية الميزانَ السياسي والتشريعي الحادث؛ إذ ألزمت المجلس العسكري نفسه، الذي يتولى السلطة في هذا الوقت وفي يده إبقاء الدستور القائم أو تعديله أو تغييره" بـ"إجراء تشكيل للجمعية التأسيسية التي تضع الدستور"[56]. وتجدر الإشارة هنا إلى أن أيًا من التعديلات لم يأتِ على ذكر المجلس العسكري من قريب أو بعيد[57].

جاء عرض هذه الاستشهادات للمساعدة في المحاجّة بأن نتيجة عمل هذه اللجنة لم يكن بما يدخل ضمن أعمال السلطة التأسيسية للمستقبل (التي

= ص 4؛ قرار رئيس المجلس العسكري رقم 17 لسنة 2011 "بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على تعديل [الدستور]"، أشار إلى أرقام المواد التي تمّ تعديلها وإلغاؤها وإضافتها دون عرض أحكامها. إلا أن الموقع الرسمي لـ "اللجنة العليا للانتخابات" نشر نسخة منها جرى اعتمادها لغايات هذه الدراسة كنسخة رسمية، شوهد في 26/ 4/ 2017، في: https://goo.gl/ox7kx7؛ يلاحَظ في هذا الخصوص أن النسخة التي ينشرها الموقع ليست النسخة النهائية، تحديدًا في ما يتعلق بالمادة (93)؛ إذ تشير إلى المحكمة الدستورية، فيما عمد المجلس العسكري إلى استبدالها - في اللحظات الأخيرة - مقررًا الاختصاص لمحكمة النقض (كما سيشار إلى هذه المسألة بعد قليل)؛ ينظر أيضًا نصوص التعديلات كما تعرضها بعض الدراسات: أشرف عبد الفتاح أبو المجد، **ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة: دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الدساتير المعاصرة** (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015)، ص 174-192؛ هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 120-122.

(55) أشار البشري إلى المادة (189 مكرر 1)، إلا أنه غالبًا يقصد المادة (189 مكرر)؛ ذلك أن النص الذي يشير إليه عقب ذكره رقم المادة هو حكم المادة (189 مكرر).

(56) البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 44-45.

(57) يدعم هذا الطرح - وفقًا لرواية البشري - أن اللجنة ذهبت إلى تقديم تصورين للمجلس العسكري: **الأول** هو ما جرى الاستفتاء عليه وتمريره رسميًا، ومن بينه الأحكام المتعلقة بوضع دستور جديد والتي مثلت "ركن الأركان في كل التعديلات التي جرت" (وفقًا لتعبير البشري)؛ أما **الثاني**، فكان احتياطيًا، وذلك في حال عدم موافقة المجلس على فكرة وضع دستور جديد، واهتمت اللجنة في التصور الثاني بأن تقيد سلطات رئيس الجمهورية. أما وقد أقر المجلس العسكري التصور الأول، فما عاد ثمة داعٍ لهذه الأحكام، ما دام الشعب "سيصنع" دستوره قريبًا. ينظر: المرجع نفسه، ص 48-49.

يُعرض لها الفرع "ثانيًا" من هذا الفصل) بتعديل الدستور ليحكم النظام السياسي لما بعد الانتقال، وإنما بما يدخل أساسًا ضمن أعمال السلطة التأسيسية للانتقال، ببلورة تشريع دستوري انتقالي، ولكنه يؤسس في الوقت ذاته لآلية تشكيل الجمعية التأسيسية التي ستتولى السلطة التأسيسية للمستقبل.

(أ. أ. ب. ب) الانتقادات الموجهة إلى تشكيل لجنة التعديلات الدستورية

إضافة إلى انتقاد بعض الأحكام في التعديلات الدستورية[58]، وُجِّهت إلى تشكيل اللجنة انتقادات كثيرة، منها ما هو متعلق بآلية تشكيلها، سواء من حيث المبادر إلى ذلك (المجلس العسكري) أو عضويتها، ومنها ما هو متعلق بطبيعة عملها، سواء من حيث جوهره (تعديل دستور ساقط بفعل الثورة/ معطل بفعل الإعلان) أو آلية إقراره (الاستفتاء الشعبي).

في ما يتعلق بالمبادر إلى تشكيلها وعلاقة اللجنة بالمجلس العسكري، فوفقًا لرئيسها، كان اختيار أعضائها ابتداءً من طرف وزارة العدل، باعتبار أن طبيعة وظيفة اللجنة "مهمة مهنية"[59]، ليصدر قرارًا رسميًا بذلك من المجلس العسكري. كما يؤكد البشري أن اللجنة حرصت على ألا يتدخل المجلس العسكري أو سواه في عملها، من خلال الاتفاق داخليًا على مبادئ من شأنها الحد من المؤثرات الخارجية، من بينها عدم الالتقاء بمسؤول من المجلس العسكري إلا جماعة (جميع أعضاء اللجنة)[60]، كما يقول إن اللجنة لم تلتقِ بالمجلس العسكري إلا ثلاث مرات[61]. ويصرح البشري بأن المجلس العسكري لم يتدخل في مقترحات اللجنة سوى في مسألة واحدة فقط، وهو ما يتعلق بالجهة القضائية المختصة بالنظر في طعون صحة عضوية مجلس

(58) ينظر: مروان يونس، **يوميات دولة انتقالية** (القاهرة: العربي للنشر والتوزيع، 2014)، ص 30-35؛ أبو المجد، **ملامح النظام السياسي المقترح**، ص 174-192.

(59) ينظر: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 42، 49.

(60) ينظر في المبادئ الأخرى: المرجع نفسه، ص 49.

(61) الأولى للتعارف، والثانية عند تسليم الأعمال بشأن التعديلات، والثالثة بعد أربعة أيام تالية لنقاش ما قدمته اللجنة.

الشعب؛ ففيما أرادت اللجنة أن تكون المحكمة الدستورية العليا مختصة بذلك، ذهب المجلس إلى إناطتها بمحكمة النقض[62].

أما بخصوص عضوية اللجنة، فالهجوم الأبرز الذي تعرضت له انطلق من اعتبارها "غير متوازنة"[63]، لكون أحد أعضائها منتميًا إلى الإخوان المسلمين، من دون تمثيل لبقية القوى، ناهيك بالحديث عن ميول إسلامية لرئيس اللجنة، ما فُسر بأنه أحد مؤشرات التحالف المصلحي بين المجلس العسكري وجماعة الإخوان[64]. من حيث الشكل، يبدو أن التشكيل راعى الاحترافية في اختيار الأعضاء؛ فرئيسها هو النائب الأول لرئيس مجلس الدولة سابقًا، وضمت ثلاثة من قضاة المحكمة الدستورية، وثلاثة من أساتذة القانون الدستوري، إضافة إلى محام (وهو العضو المحسوب على جماعة الإخوان)[65]. ولم تضم اللجنة سوى عضو واحد من اللجنة التي شكّلها مبارك سابقًا في هذا الخصوص[66].

وأما في ما يتعلق بانتقاد طبيعة عملها من حيث الجوهر (تعديل الدستور الساقط/ المعطل)[67]، فإن البشري حاجَّ ردًّا على هذا الانتقاد بقوله: "الواقع أن

(62) ينظر في هذا الخصوص: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 50-51؛ البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 79.

(63) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 57. وفي سياق متصل ينظر: حسنين توفيق إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي: التعثر في متاهات المرحلة الانتقالية"، في: **الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي: نحو خطة طريق**، تحرير عبد الإله بلقزيز ويوسف الصواني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 342.

(64) ينظر: مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 2-3؛ هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 118. صرح البشري بأن جماعة الإخوان عرضوا عليه ترشيحه لرئاسة الجمهورية، وأن رده كان الرفض الفوري، مبررًا ذلك بالقول: "[...] ولأن هذا المنصب يتطلب أن يكون شاغله جزءًا من قوة تنظيمية، وأنا لست كذلك". ينظر: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 84.

(65) هو المحامي صبحي صالح، نائب سابق في مجلس الشعب عن جماعة الإخوان المسلمين. وسيكون من بين قيادات الإخوان المسلمين الذين تجري ملاحقتهم واعتقالهم عقب إسقاط مرسي. من جهته، دافع البشري عن مهنية هذا العضو. ينظر: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 40-41.

(66) هو حسنين عبد العال، أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة.

(67) ينظر: فرحات، "المسألة الدستورية"، ص 39-40؛ الحلو، "الثورة المصرية"، ص 808. وفي سياق متصل ينظر: عبد الناصر أبو سمهدانة وحسين إبراهيم خليل، **موسوعة التعليق على الإعلان**=

هذه التعديلات بنص المادة 189 مكرر (1) تكون قد حكمت بسقوط دستور 1971، ولكنها قررت ذلك بطريقة دستورية وتشريعية رصينة وليس بمجرد الخطابة المنبرية"، وأن الاستفتاء على التعديلات (بما فيها هذه المادة) يعني أنه "تقرر إسقاط دستور 1971 بهذا الاستفتاء"[68].

هنا تجدر الإشارة إلى موقف القضاء الإداري المصري في هذا الجدل؛ إذ قُدمت طعون عدة في قرار رئيس المجلس العسكري بالدعوة إلى الاستفتاء، فقرر "مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري" عدمَ الاختصاص، وطعن بهذا القرار لدى المحكمة الإدارية العليا، فأيدت القرار السابق، وحكمت بتاريخ 17 آذار/مارس 2011 (سبقت الإشارة إلى هذا القرار) برفض الطعون. وربما الأهم من منطوق الحكم هو الحيثيات التي سبقته؛ إذ عرضت فيه المحكمة رأيها بخصوص مسألتين متصلتين[69]: **الأولى هي** تعطيل الدستور، حيث جاء فيه: "وإنه مع وقوف المحكمة على وجهة النظر المطروحة أمامها حول مدى سقوط الدستور، فإن القول الفصل في هذا إنما مرده إلى الشعب مصدر السلطات، الذي منح المجلس [العسكري] شرعية اعتلاء منصب الحكم في البلاد، [من] دون أن يُسقط بعد ذلك الإعلان الدستوري الذي صدر عن هذا المجلس". وفسرت المحكمة أن ما ورد في الإعلان الدستوري "يعني أن الشعب التفت عن تبنّي نظرية 'سقوط الدستور'، مُولّيًا إرادته شطر تعديل بعض مواده خلال الفترة الانتقالية". وفي رأيها أن الجمع بين البندين (1) و(6) من الإعلان يُظهر أن "لا تكون ثمة إرادة شعبية قد اتجهت نحو سقوط الدستور، بل تجسدت إرادته في تعطيل العمل بأحكامه، وهو أمر موقوت بطبيعته، لا ينفي البتة وجودَه وبقاء أحكامِه، بما

= الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مارس 2011: مزودًا بأحدث التطبيقات القضائية حتى 2011 (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2012)، ص 11.

(68) البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 44-45. ينظر أيضًا في دفاع "أعضاء اللجنة" عن هذا التوجه (كما ينسب إليهم): أبو المجد، **ملامح النظام السياسي المقترح**، ص 173-174.

(69) ناهيك بكونها عرضت لمصدر شرعية اضطلاع المجلس العسكري بإدارة شؤون البلاد وفقًا لما أشير إليه سابقًا.

يجوز معه أن تكون محلًّا للتعديل من قبل الشعب، صاحب السلطة الوحيد في مثل هذا التعديل".

في التعقيب على الحكم، هناك من حلّل الأمر بأن المحكمة بهذا التوجه "لم ترفض من حيث المبدأ نظرية سقوط الدستور تبعًا لنجاح الثورة، ولكنها قررت [...] أن الشعب قد وافق [...] على تعديل الدستور بدلًا من إسقاطه بالكامل"[70].

أما المسألة الثانية، فهي مشروعية قرار الدعوة إلى الاستفتاء، وفيها خلصت المحكمة - بالتأسيس على ما سبق - أن دعوة الشعب إلى الاستفتاء تدخل في عداد الإجراءات التي رأى المجلس العسكري أنها لازمة "لاستقرار شـ[ـؤ]ون البلاد تحت رقابة الشعب"، وبالتالي تخرج - وفق الاستقرار القضائي - عن رقابة القضاء، وتضحي الرقابة الشعبية هي الكفيلة بوزن شرعيتها واعتبار هذا الإجراء وما يتصل به ملبيًا لما يصبو إليه الشعب من عدمه".

أخيرًا، انتُقد هذا التوجه لاعتماده خيار اللجوء إلى استفتاء شعبي في وقت مبكر من الانتقال؛ إذ جرى إقرار التعديلات في استفتاء شعبي بتاريخ 19 آذار/ مارس 2011 بنسبة 77.3 في المئة[71]. وهو ما أيدته جماعة الإخوان المسلمين والحزب الوطني الديمقراطي (حزب مبارك، حيث لم يكن قد حُلَّ بعد)، في مقابل معارضة "أغلبية الأحزاب والقوى السياسية المدنية والائتلافات

---

(70) يسري محمد العصار، "بعض القضايا الدستورية التي أثارتها ثورة 25 يناير 2011"، مجلة **الدستورية** (مصر)، العدد 20، المحكمة الدستورية العليا المصرية، [د. ت.]، في: https://goo.gl/9uNQZk على العموم، فإن المحكمة ستخالف توجهها هذا لاحقًا، عند تعرضها لمسألة تعطيل دستور 2012 عقب إطاحة حكم الإخوان المسلمين. وهو ما سيشار إليه لاحقًا.

(71) بنسبة تصويت بلغت 41.19 في المئة (18.5 مليون من إجمالي 45 مليونًا). ينظر: الموقع الرسمي للجنة العليا للانتخابات، شوهد في 26/ 4/ 2017، في: https://goo.gl/G3mt8M؛ ينظر في تحليل نتائج الاستفتاء: يونس، **يوميات دولة انتقالية**، ص 63-64؛ فريدة النقاش، "مصر بعد الثلاثين من يونيه وآفاق المستقبل"، مجلة **أوراق فلسطينية** (فلسطين)، العدد 5 (شتاء 2014)، ص 72؛ إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي"، ص 350؛ محمد حماد، **قصة الدستور المصري: معارك ووثائق ونصوص** (القاهرة: مكتبة جزيرة الورد، 2011)، ص 729-730.

الشبابية"[72]. وبذلك اعتبرت هذه النتيجة، وبهذه النسبة، "مفاجئة لثوار ميدان التحرير"، و"مغايرة لأصوات المجال العام"[73]، مشكّلة "توبيخًا لا يشوبه الغموض للمعارضة غير الإسلامية"[74].

في هذا الخصوص، دارت الانتقادات حول ثلاثة محاور أساسية: **الأول** له علاقة بتوقيت إجراء الاستفتاء؛ إذ أُجري عقب نحو شهر من بداية الانتقال، وعقب ثورة، وفي ظل سياق عام مضطرب وأوضاع أمنية غير مستقرة، وعدم جاهزية الأحزاب والتيارات السياسية – باستثناء جماعة الإخوان – لخوض استحقاق كهذا في توقيت مبكر. أما المحور **الثاني**، فله علاقة بحاجة بيئة الانتقال إلى "تفاهمات وتوافقات وحلولٍ وسطٍ تقبلها شرائح واسعة من الناس"، وهو ما لم تراعه التعديلات المقترحة، بل "أدت إلى استقطاب حاد". وأخيرًا تعلق المحور **الثالث** بمنطق الاستفتاء ذاته، خصوصًا في السياق المصري؛ ذلك أن الاستفتاء يكون عادة بين بديلين واضحين، أما في هذه الحالة، فلم يجر توعية المواطنين بشأن "ماذا بعد الـ'لا'؟"، بل ما حدث "هو تخويف الناس من فراغ دستوري وانفلات أمني وحكم عسكري". انتقادات كهذه جاءت مؤمنة بخطورة الاحتكام المتعجل إلى "الصناديق دون توافق"، وإنما الاهتمام بالوصول إلى نقاط التقاء من خلال "الحوارات والتوافقات"؛ خشية التحول من "ثورة ديمقراطية" تسعى إلى التأسيس إلى "ثورة انتخابية" تسعى إلى المنافسة[75].

في النهاية، وبعد إقرار التعديلات الدستورية باستفتاء شعبي، حوّلَ المجلس العسكري توجُّهَه وذهب بعد 11 يومًا فقط إلى إصدار إعلان دستوري

---

(72) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 123.

(73) ناثان ج. براون، "الثورات الدستورية والمجال العام"، في: **شرح أسباب الانتفاضات العربية: منحى سياسي خلافي جديد في الشرق الأوسط**، ترجمة هالة سنو ومحمد عثمان عيد، تحرير مارك لينش (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 449.

(74) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 3.

(75) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 57–58؛ ماضي، "تحولات الثورة المصرية"، ص 21، 30. في سياق متصل ينظر: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 76–77؛ حماد، **قصة الدستور المصري**، ص 729–740.

جديد (إعلان مارس 2011). وكان قد أعلن نيته تلك رسميًا في بيان 23 آذار/ مارس الذي أعلن فيه نتائج الاستفتاء[76].

(أ. ب) إعلان مارس 2011

شكّل إصدار المجلس العسكري الإعلانَ الثاني مفاجأة للجميع، لما مثّله من تحول عن توجهاته في الإعلان الأول (على النحو الذي سيجري توضيحه)، ما اعتُبر تراجعًا، أو تجاوزًا للاستفتاء الذي أجراه، وإلغاءً له[77]، والتفافًا على إرادة الناخبين[78]، وإهدارًا للوقت والمال[79]، وأن لا حاجة إليه[80]. وربما يكون أبرز التوجهات الجديدة ما اعتُبر إقرارًا بسقوط دستور 1971[81]. وقبل ذلك بنحو أسبوع، كان اللواء شاهين قد أعلن أن المجلس العسكري سيصدر إعلانًا دستوريًا جديدًا، سواء نجح الاستفتاء أو فشل؛ فإنْ نجح "ستكون المواد محل الاستفتاء هي أساس العمل"، وإن فشل "سيتم إعلان دستوري يتضمن أحكامًا عامة خلال فترة انتقالية"[82].

يتضح هكذا أن توجه المجلس العسكري بخصوص الدستور كان مترويًا

---

(76) لهذا البيان - الذي نشر في **الجريدة الرسمية** - طبيعة خاصة ستجري الإشارة إليها بعد قليل. وقد ورد في نهايته: "وفي ضوء ما أسفرت عنه نتيجة الاستفتاء من الموافقة على التعديلات الدستورية المطروحة، فقد قرر المجلس [العسكري] إصدار إعلان دستوري لتنظيم السلطات في المرحلة الانتقالية القادمة، يتضمن أحكام المواد التي وافق عليها الشعب؛ للعمل بمقتضاها، وذلك لحين الانتهاء من انتخاب السلطة التشريعية وانتخاب رئيس الجمهورية".

(77) شاكر النابلسي، **تحديات الثورة العربية: كي لا تتحول الثورات إلى أزمات** (بيروت: دار المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2012)، ص 97-98. وفي سياق متصل ينظر: جابر جاد نصار، "هل تساعد تشريعات الفترة الانتقالية على تعزيز قوى الثورة أم تحجيمها؟"، في: **تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية**، تحرير عمرو عبدالرحمن، سلسلة قضايا حركية 27 (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012)، ص 124.

(78) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 58.

(79) الحلو، "الثورة المصرية"، ص 811.

(80) محمد علي سويلم، **الدستور الانتقالي في ضوء الفقه والقضاء الدستوري** (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2013)، ص 7.

(81) الحلو، "الثورة المصرية"، ص 811.

(82) شاهين، "مساعد وزير الدفاع للشؤون القانونية والدستورية"، ص 8.

ومتخبطًا في الوقت ذاته، فقرر في الإعلان الأول تعطيل الدستور وليس إسقاطه، ليقرر إسقاطه ضمنيًا لاحقًا بصدور الإعلان الثاني. موقف كهذا يذكّر بموقف مجلس قيادة الثورة من دستور 1923؛ إذ نص بيانه الأول على أن الجيش "أصبح يعمل لصالح الوطن في ظل الدستور" (أي الدستور القائم آنذاك)[83]. ولم يعلن المجلس إسقاط دستور 1923 إلا بعد أكثر من أربعة أشهر[84]؛ إذ أسقط بموجب إعلان ديسمبر 1952، الذي نص على أن "تتولى السلطات في فترة الانتقال التي لا بد منها حكومة [...] مراعية في ذلك المبادئ الدستورية العامة". وترك المجلس البلاد من دون إطار دستوري يحكمها لمدة شهرين كاملين، إلى أن صدر إعلان فبراير 1953 الذي عُرف بالدستور المؤقت. وخاض الفقه المصري جدلًا حول طبيعة الإعلان عن سقوط دستور 1923، كاشفًا أكان أم منشئًا[85].

بالعودة إلى الإعلانات الدستورية الصادرة خلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية، تمايز إعلان مارس 2011 عن الإعلان الأول في خلفية صدوره (الفرع: أ. ب. أ) وبنيته الشكلية (الفرع: أ. ب. ب)[86].

---

(83) بدوي، **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر**، ص 223؛ رمزي طه الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، ط 5 (القاهرة: دار النهضة العربية، 2005)، ص 1188-1189.

(84) شهدت تلك الفترة جدلًا دار حول حالة الدستور بعد نجاح الثورة، وظهر اتجاهان أساسيان حول الإطار الدستوري القادم، فدعا الأول إلى تعديل دستور 1923، فيما طالب الآخر بوضع دستور جديد. مقاربة كهذه تزداد أهميتها إذا ما علمنا أن جدلًا كهذا لم يكن غائبًا عن البشري عندما ترأس لجنة التعديلات الدستورية بعد ثورة 2011، وهو الذي سبق وأرّخ له (من دون أن يبدي موقفًا) قبل حدوث ثورة 2011 بسنوات طويلة. ينظر: طارق البشري، **الديمقراطية ونظام 23 يوليو: 1952-1970** (بيروت: مؤسسة الأبحاث العربية، 1987)، ص 71-72، 101-104.

(85) وبالتبعية حول "وقت سقوط الدستور"، إن سقط بقيام الثورة أم بإعلان إسقاطه. ينظر: الشاعر، **النظرية العامة للقانون**، ص 1188-1195.

(86) لن يُعرَض في هذا الموضع بشكل مباشر لمضمون الإعلان الدستوري (ذكر أحكامه وشرحها)، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بصلاحيات المجلس العسكري، بحكم أنه سيجري تناولها في الفصل الثاني - من هذا القسم - المتعلق بعلاقة الجيش بالسلطات الدستورية. وإلى حين التعرض لتلك الأحكام، يكتفى بالإشارة هنا إلى أن المادة (56) منه خولت المجلس العسكري اختصاصات هي بطبيعتها لمجلس الشعب (بما فيها التشريع) ورئيس الجمهورية.

(أ. ب. أ) خلفية صدور الإعلان

دفعت التعديلات التي أُقرّت بالاستفتاء، بموجب الإعلان الدستوري الأول/ السابق، إلى بلورة خريطة انتقال كانت موضع انتقاد واستنكار: إجراء انتخابات برلمانية ورئاسية عقب الاستفتاء؛ تشكيل البرلمان لجمعية تأسيسية خلال ستة أشهر من انتخابه؛ وضع الجمعية التأسيسية لمشروع الدستور خلال ستة أشهر من تأسيسها؛ عرض مشروع الدستور للاستفتاء خلال 15 يومًا.

انتُقدت هذه الخارطة لما يستشف منها عن تحالف بين المجلس العسكري والإخوان، بحيث إنها عكست مصالحهما[87]؛ إذ إن من شأن خارطة "سريعة" أن تخدم مصالح الإخوان لكونهم الحزب الأكثر تنظيمًا وجاهزية للمشاركة في استحقاقات سياسية. كما أن المجلس يرغب في استقرار الأوضاع بأسرع وقت ممكن، خلال فترة انتقالية قصيرة يحافظ فيها على مصالحه في النظام القديم؛ فالمجلس يدرك حقيقة أولية مفادها أن استمرار "دولته داخل الدولة" يتطلب ابتداءً الحفاظ على الدولة[88]، بل والأفضل الحفاظ على "أنسجة" الدولة التي أنشأها الضباط في بداية الخمسينيات[89]. ولذلك سيتحول المجلس عن هذا التوجه نحو مسار آخر يحقق له ما هو أكثر من المحافظة على مصالحه القائمة قبل الثورة.

تعالت الأصوات المستنكرة هذه الخارطة، والتوجه الذي عملت لأجله لجنة التعديلات. وعلى ما يبدو، تزامن ذلك مع اكتشاف المجلس العسكري - متأخرًا بعض الشيء - أن في الإمكان تعزيز مصالحه أكثر باعتماد خارطة أخرى، لكنها أطول مدى؛ ذلك أن التوجه الذي اعتمده في الإعلان الأول والاستفتاء الشعبي يقود بالضرورة إلى تخليه مبكرًا عن السلطة مع إجراء

(87) ينظر: مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 3؛ فرحات، "المسألة الدستورية"، ص 40-41.

(88) Roll, "Managing Change," p. 24.

(89) Holger Albrecht, "Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings," *Mediterranean Politics*, vol. 20, no. 1 (2015), p. 42.

الانتخابات[90]. بل وقبل ذلك، من خلال تولّي رئيس المحكمة الدستورية العليا منصب رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة، لتجري انتخابات رئاسية خلال ستين يومًا من تاريخ الشغور، وذلك كله وفقًا لدستور 1971 (مادة 84)[91]، الذي عطله كي يُجري عليه تعديلات لم تشمل هذا الحكم/ المادة.

لذلك، أخذ المجلس العسكري يفكر في مخرج من هذه الأزمة، ناهيك برغبته في الحد من انتقادات معارضي نتيجة الاستفتاء، فكان التوجه نحو إصدار إعلان دستوري جديد (هو إعلان مارس 2011)[92]، ينص - في ما ينص - على إطالة أمد المرحلة الانتقالية، بزعم "منح الجماعات غير الإسلامية وقتًا إضافيًا لتنظيم نفسها والقيام بحملاتها" الانتخابية[93]، أو كما فسره آخرون بتوجه إرادة المجلس العسكري نحو "إرضاء" أنصار التيار الداعي إلى سقوط الدستور[94]. وهنا تجدر الإشارة إلى أن فكرة إصدار التعديلات الدستورية ضمن إعلان دستوري مستقل عن دستور 1971 طُرحت أكثر من مرة قبل الاستفتاء كحل وسطي بين مؤيدي الاستفتاء ومعارضيه[95].

في الحقيقة، كان من شأن إصدار المجلس العسكري إعلانًا دستوريًا "ليكون مرجعية دستورية للمرحلة الانتقالية بدلًا من دستور 1971 الذي أسقطته الثورة"، حسم الجدل الدستوري المثار حول "الشرعية التي اكتسبها المجلس من خطاب التنحي"[96]، حيث يكسبه الإعلان مشروعية دستورية

---

(90) البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 51؛ سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، ص 34؛ فرحات، "المسألة الدستورية"، ص 42؛ إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديموقراطي"، ص 351؛ حماد، **قصة الدستور المصري**، ص 750.

(91) وفقًا للمادة المذكورة، وفي ضوء انحلال مجلس الشعب بما يمنع تولّي رئيسه رئاسة الجمهورية مؤقتًا يحال سد الشغور إلى رئيس المحكمة الدستورية. يدعم هذا التحليل: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 133.

(92) ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 12 مكرر "ب" (30 آذار/مارس 2011)، ص 2-16.

(93) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 3.

(94) العصار، "بعض القضايا الدستورية".

(95) ينظر: حماد، **قصة الدستور المصري**، ص 740.

(96) بشير عبد الفتاح، "الرئيس والجيش في الجمهورية الثانية"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 12، العدد 47 (تموز/يوليو 2012)، ص 93.

أسست لها شرعية ثورية، وفي الوقت ذاته لا يخالف التوجهات الداعية إلى أن الثورة أسقطت الدستور. ولأجل ذلك، دعا المجلس إلى اجتماع تشاوري مع رئيس محكمة النقض والنائب الأول لرئيس مجلس الدولة ورئيس لجنة التعديلات الدستورية، علمًا بأن اثنين منهم كانا عضوين في اللجنة التي شكلها مبارك لاقتراح تعديلات دستورية في أثناء الثورة[97].

يروي البشري عن هذا الاجتماع قائلًا: "كان ما اتفقنا عليه في هذه الجلسة" أن يتضمن الإعلان الدستوري ثلاث مجموعات من الأحكام: الأولى "الأحكام المستفتى عليها جميعًا بالتزام بنصها"؛ الثانية "كل الأحكام المتعلقة بالحقوق الشعبية والضمانات الشعبية العامة، [...] وأهم الأحكام المتعلقة باستقلال القضاء والمؤسسات التي وردت بالدستور" (دستور 1971)؛ الثالثة اختصاصات المجلس العسكري وأسلوب نقلها إلى كلٍّ من البرلمان ورئيس الجمهورية عند انتخابهما؛ "بحسبان أن اختصاصات المجلس العسكري تكتسب شرعيتها من هذا الإعلان، وهي تنتقل بطبيعتها إلى المؤسسات المدنية المنتخبة [...] في حين تشكلهـ[ـا] الديمقراطي". وصرح البشري بأن المجلس العسكري التزم بهذا الاتفاق، وصدر الإعلان "بذات الصيغة التي أعدت وقتها"[98].

هكذا، في ما له صلة بأسلوب النشأة، وبالمقاربة بين صدور هذا الإعلان والإعلان الأول، يلاحَظ أن المجلس العسكري وسّع قليلًا دائرة احتكار السلطة بإصدار الإعلانات الدستورية، وإن كان على سبيل المشاورة، وأن أي من الأطراف التي شاورها لا تمثل رسميًا سلطة مختصة بهذا الأمر. كما يلاحَظ في اختياره إياها أنه نأى عن مشاورة أي من الأطراف السياسية، بل ممثلين عن "جهاز الدولة"، وهو القضاء تحديدًا، ثاني أبرز مكون لجهاز الدولة في مصر، بعد الجيش.

(97) الأشخاص الثلاثة هم على التوالي: سري صيام، محمد عطية، وطارق البشري. وكان صيام رئيس اللجنة التي شكلها مبارك، فيما كان عطية عضوًا فيها.
(98) البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 52.

(أ. ب. ب) البنية الشكلية للإعلان:

اختلف هذا الإعلان في بنيته الشكلية عن الإعلان الأول؛ إذ جاء في قالب صياغة تشريعية وزعت أحكامه على مواد مرقمة بواقع 63 مادة، غير مبوبة، تسبقها ديباجة مختصرة اقتصرت على الأسناد، خالية من عبارات التنميق والشحذ المعنوي، فكان أقرب إلى البنية الشكلية لإعلان فبراير 1953[99].

أشارت الديباجة إلى "الاطلاع" على ثلاثة أسناد: إعلان فبراير 2011، ونتائج الاستفتاء على تعديل دستور 1971، وبيان المجلس العسكري في 23 آذار/مارس. وللأخير طبيعة خاصة، فهو صدر لإعلان نتيجة الاستفتاء بعد ديباجة مطولة، ونُشر في **الجريدة الرسمية**[100]. من غير الواضح لماذا أقدم المجلس العسكري بنفسه على إعلان النتائج بدلًا من صاحبة الاختصاص، أي اللجنة القضائية العليا للإشراف على الاستفتاء[101]. وفي الإشارة إلى بيان للمجلس العسكري في تشريع دستوري سابقة لم يأتِ بها إعلان فبراير 2011، ولن يأتي بها سوى إعلانين دستوريين آخرين لاحقًا[102].

لم يجرِ تبويب المواد، وإنما روعي في تسلسلها الترتيب الموضوعي في شكل يتفق - إلى حد ما - وترتيب المواد في الدساتير المصرية (دستور 1971 خصوصًا)، حيث تضمنت المواد (1-3) المبادئ العامة في ما يتعلق بنظام الدولة ودينها ولغتها، ومصدر سيادتها وسلطاتها (الشعب)، فيما تضمنت المواد (4-24) أحكامًا متعلقة بالحقوق والحريات[103]. وتضمنت المواد

(99) باستثناء الديباجة؛ إذ حوت ديباجة إعلان فبراير 1953 بعض العبارات السياسية المنمقة.

(100) ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 11 مكرر "أ" (23 آذار/مارس 2011)، ص 2-3.

(101) اضطلعت هذه اللجنة، أو اللجنة القائمة مقامها، تاليًا خلال الانتقال، بإعلان نتائج الاستفتاءات والانتخابات.

(102) هما الإعلانان الصادران عن الرئيس المؤقت، حيث أشارا إلى بيان القوات المسلحة الذي أسقط بموجبه مرسي. وهي الإشارة التي هناك من يؤسس عليها لما للبيان من قيمة تشريعية، بل ودستورية. وهذه هي المسألة التي ستناقَش عند تناول هذين الإعلانين.

(103) كما استوعب بعضها أحكامًا مما كان دستور 1971 يُدرجها ضمن بابي "المقومات الأساسية للمجتمع" و"سيادة القانون"، وهما البابان السابق واللاحق (على التوالي) على باب "الحقوق والحريات والواجبات العامة".

(25-52) الأحكام المتعلقة بنظام الحكم: الرئيس (المواد 25-31)، السلطة التشريعية (32-45)، السلطة القضائية (46-52)[104]؛ فيما تضمنت المواد (53-59) أحكامًا متفرقة لها علاقة بالجيش والشرطة والمجلس العسكري ومجلس الوزراء وحالة الطوارئ. وأخيرًا، جاءت المواد (60-65) متضمنة أحكامًا انتقالية وختامية.

بالعودة إلى تصريح البشري بشأن مجموعات الأحكام التي اتُّفق على تضمينها في الإعلان الدستوري، يلاحَظ في مايخص المجموعة الأولى (الأحكام المُستفتى عليها)، أن الإعلان استوعبها جميعها في المواد (26-29، 31، 35، 39-40، 59-60). وقد استوعب نصفها تقريبًا نصًّا حرفيًا، سواء كوحدة واحدة أو بإفرادها على أكثر من مادة، أو بدمجها، أو باستيعابها في مواد أخرى، فيما أجرى تعديلات على النصف الآخر[105]. وبذلك، ليس صحيحًا بالكامل ما جاء في تصريح البشري[106]، هذا فيما تضمنت المواد (56، 60-61)

(104) لم يكن دستور 1971 يخصص بابًا للسلطة القضائية، بل تناول أحكامها في أبواب متفرقة، ولا سيما باب "سيادة القانون".

(105) يوضح الجدول أدناه مواضع استيعاب التعديلات الدستورية ضمن الإعلان الدستوري، وشكل هذا الاستيعاب، بالإشارة إلى رقم المادة:

التعديلات الدستورية	الإعلان الدستوري	شكل الاستيعاب
75	26	كامل مطابق
76	28-27	كامل مطابق
77	29	كامل مطابق
88	39	مع إجراء تعديل
93	40	كامل مطابق

التعديلات الدستورية	الإعلان الدستوري	شكل الاستيعاب
139	31	كامل مطابق
148	59	مع إجراء تعديل
189	60	مع إجراء تعديل ودمج
189 مكرر		
189 مكرر 1	35	مع إجراء تعديل

(106) يصل أيضًا إلى هذه النتيجة (من دون تفصيل): محمد طه عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية: التغيرات الدستورية قبل ثورة 25 يناير وبعدها"، في: جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: =

الأحكام المتعلقة بالمجموعة الثالثة (اختصاصات المجلس العسكري وأسلوب نقلها). أما أحكام المجموعة الثانية (أحكام منقولة "بتصرف" من دستور 1971)، فهي تشكل - إلى حد كبير - بقية محتوى الإعلان[107].

بالمقارنة بين إعلان مارس 2011 ودستور 1971 من حيث مقاربة الاستمرارية والتغيير (الوصل والفصل)، يلاحَظ أن الاختراق لم يحدث إلا في موضعين: **الأول** استثنائي، ولا يعبّر عن تحول حقيقي، ويتمثل في الاختصاصات الاستثنائية والظرفية للمجلس العسكري في إدارة شؤون البلاد؛ **والثاني** تحولي، ويتمثل في التعديلات التي أُجريت على بعض أحكام دستور 1971. أما بقية أحكام الإعلان، فهي بين اقتباسات واستلهامات من دستور 1971.

وفيما هناك من انتقد طغيان الاستمرارية على التغيير، لدرجة بدا فيها أن دستور 1971 "لا يزال قائمًا"[108]، هناك من تحدث عن ضرورة الموازنة بين الاستمرارية والتغيير[109].

هكذا ملاحظات جزئية يجدر أن تُقرأ في ضوء ملاحظة عامة تفسر منطق تفكير المجلس العسكري في إدارة الانتقال (كما سيُلاحظ إجمالًا)، وتتمثل في قلق الجيش - بحكم طبيعته - "من التغيير الثوري" الذي دفعه إلى "الالتزام

= بين 25 يناير و30 يونيو (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 49.

(107) ينظر بخصوصها: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 135-136. كما ينظر حول الجدل المتصل بالعلاقة بين النصوص المستفتى عليها وبقية نصوص الإعلان: البغدادي، "مصر والمجلس العسكري"، ص 570-574، 584.

(108) ينظر: محمد عبد الشفيع عيسى، "الدستور والثورة: درس الماضي ونداء المستقبل (حالة مصر)"، مجلة **المستقبل العربي** (بيروت)، السنة 35، العدد 401 (تموز/ يوليو 2012)، ص 148.

(109) بالقول: "إن تطور المجتمعات يعكس التفاعل بين الاستمرارية والتغيير، بحيث لا يعني حدوث ثورة انقطاعًا كاملًا عما سبق، وإنما يعني عملية مركّبة تتضمن إلغاء واستبعاد ما ثبت فساده وانحرافه، وتعديل ما وضحـ[ـت] ضرورة تعديله على ضوء الممارسة والتطبيق، وإدخال مواد جديدة على ضوء الخبرة والتطور العالمي في صياغة الدساتير". ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 136.

الصارم بالمبادئ والقوانين الدستورية القائمة، بصرف النظر عن مدى ملاءمتها لـ أو ابتعادها عن الواقع السياسي". لا يفسَّر هذا التوجه بالضرورة بأنه على سبيل الولاء للنظام القائم قبل الثورة، وإنما غالبًا يُرَدّ إلى وجود "حساسية مؤسساتية متصلبة للتحولات المفاجئة غير ذات الصلة بأي إطار قانوني قائم لأن المجلس العسكري يعتبر مثل هذه التحركات تشكل مخاطرة بالغة وغير محسوبة"[110].

ب- الإعلانات الدستورية التبعية

بحكم طبيعة أوضاع الانتقال وما يتسم به من تطورات متسارعة يصعب ضبطها أو التوقع التشريعي لها، ناهيك باستعمال المجلس العسكري الإعلانات الدستورية كأداة سلطة، احتاج المجلس العسكري إلى إصدار ثلاثة إعلانات أخرى معدِّلة لإعلان مارس 2011: اثنان منها أجريا تعديلًا طفيفًا (الفرع: ب. أ)، فيما أجرى الثالث تعديلات موسعة، فاعتُبر إعلانًا "مكملًا" لإعلان مارس 2011 (الفرع: ب. ب)، وأثار جدلًا موسعًا، إلى أن ألغاه أول إعلان دستوري يصدره الرئيس المنتخب.

(ب. أ) إعلانا سبتمبر ونوفمبر 2011 الدستوريان المعدِّلان:

اندرج هذان الإعلانان ضمن تجاوب المجلس العسكري مع مؤثرات في الشارع السياسي، وارتبط كلاهما بالانتخابات؛ إذ تعلق الأول (سبتمبر 2011) بتحديد النظام الانتخابي (الفرع: ب. أ. أ)، فيما تعلق الثاني (نوفمبر 2011) بتمكين المصريين في الخارج من التصويت في الانتخابات (الفرع: ب. أ. ب).

(ب. أ. أ) إعلان سبتمبر 2011

صدر الإعلان الدستوري الثالث في 25 أيلول/ سبتمبر 2011[111]، وجاء مختصرًا جدًّا، بواقع ديباجة ومادتين، استوعبتها صفحة واحدة في **الجريدة الرسمية**. أشارت الديباجة إلى الإعلانين السابقين بصيغة "اطلاع"، وجاءت

(110) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 18.

(111) ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 38 مكرر (25 أيلول/ سبتمبر 2011)، ص 2.

المادة الأولى لتقرر تعديل نص المادة (38) من إعلان مارس 2011، المتعلقة بنظام انتخابات مجلسي الشعب والشورى.

كانت المادة المذكورة قد ذهبت - بنسختها الأصلية - لتحيل إلى "القانون" تحديد النظام الانتخابي، فيما مثّل التعديل الذي جاء به الإعلان الجديد تراجعًا عن هذا التوجه، وذهب باتجاه تحديد النظام الانتخابي مباشرة بموجب تشريع أعلى (الإعلان الدستوري). وبذلك قرر هذا الإعلان أن يكون النظام الانتخابي مختلطًا، "يجمع بين القوائم الحزبية المغلقة والنظام الفردي بنسبة الثلثين للأولى والثلث الباقي للثاني".

في ما يتعلق بظروف صدور الإعلان، هناك من اعتبره مفاجئًا؛ إذ صدر ونُشر من "دون أن يطرح للمناقشة لاستطلاع رأي الأحزاب والقوى السياسية المختلفة بشأنه، ما أثار موجة شديدة من الاعتراضات والاحتجاجات"، بداعي كونه "يخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين". كما انتقد لما اتسمت به طريقة صدوره من "السرية وعدم الشفافية"[112]. وفي المقابل، هناك من حلل بأن صدور هذا التعديل "جاء استجابة لضغوط الأحزاب والقوى السياسية التي فضلت نظام القائمة النسبية، في حين كان يرى المجلس [العسكري] - بناءً على نصائح بعض الفقهاء القانونيين - ضرورة وجود مسار موازٍ للمستقلين في صورة انتخابات فردية لتفادي الدفع بعدم الدستورية لعدم تكافؤ الفرص فيما [في ما] بعد"[113].

ربما كان ذلك لخشية المجلس العسكري من تعرض القانون (الذي كان قد أحال إليه تحديد النظام الانتخابي في الإعلان الثاني) من الدفع بعدم دستوريته، هو ما دفعه إلى تحديد النظام الانتخابي بموجب إعلان دستوري، ليضع عائقًا أمام المحكمة الدستورية العليا في فصلها بهذا الدفع[114]، وهو ما اعتبره البعض

(112) الحلو، "الثورة المصرية"، ص 812.

(113) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 130-131.

(114) نظريًا، ليس في إمكان القضاء الدستوري النظر في دستورية دستور أو تشريع بدرجته (كإعلان دستوري).

تحصينًا لمجلس الشعب "إزاء الطعن في عدم دستوريته"[115]. ولكن بالنتيجة، وما إن صدر القانون، لم تحل هذه المراوغة من الحكم بعدم دستوريته[116].

(ب. أ. ب) إعلان نوفمبر 2011

يتفق الوصف الشكلي لهذا الإعلان وما سبق بيانه بخصوص الإعلان السابق. أما في ما يتعلق بسياق صدوره، فهو كذلك جاء تجاوبًا للضغوط، ولكن هذه المرة بعد أن ارتقى الضغط ليكون حكمًا قضائيًا؛ إذ جاء تجاوبًا مع حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر في 25 تشرين الأول/ أكتوبر 2011، بإلزام الحكومة "تمكين المصريين بالخارج من التصويت في الانتخابات". وهي أصدرت هذا الحكم بعد جملة من الدعاوى التي تقدم بها مغتربون "لضمان ممارسة حقوقهم الانتخابية أثناء تواجدهم في الخارج"، وهي المطالبة التي سبقت قيام الثورة[117].

بذلك صدر هذا الإعلان، بتاريخ 19 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011[118]، ليقرر إضافة مادة جديدة برقم (39 مكرر) إلى إعلان مارس 2011. لم تكن المادة (39) في الإعلان الأصلي تحْرِم صراحة المصريين في الخارج التصويت، وإنما جاءت صياغتها مستبعِدة هذا الطرح بنصها على أن "تتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائي كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء [...] ويجري الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا". حكم كهذا ستكون مراعاته بمطلقه متعذرة في التطبيق عند إجراء الانتخابات في الخارج، بحكم تعذّر توفير كوادر قضائية في مختلف مواقع وجود المصريين في الخارج.

---

(115) أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية - العسكرية في مصر: نحو السيطرة المدنية؟"، مجلة **عُمران** (قطر)، مج 2، العدد 6 (خريف 2013)، ص 158.

(116) يشار إلى هذه القضية لاحقًا، عند تناول حل مجلس الشعب صيف 2012.

(117) تعذّر الاطلاع على حكم المحكمة المذكور، نقلًا عن: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 155.

(118) ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 46 مكرر (19 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011)، ص 2.

لذلك، جاء التعديل ليقرر - في مادته الأولى - الحكم التالي: "استثناء من أحكام المادة (39) من هذا الإعلان، تنظم بقانون خاص أحكام تصويت المصريين المقيمين خارج البلاد في الانتخابات والاستفتاء". وبالفعل صدر في هذا الخصوص المرسوم بقانون رقم (130) لسنة 2011[119].

(ب. ب) إعلان يونيو 2012 الدستوري "المُكمل"

إنه الإعلان الدستوري الخامس والأخير الذي يصدره المجلس العسكري، وهو أحد أكثر الإعلانات الدستورية إثارة للجدل. لا يختلف هذا الإعلان عن الإعلانين المعدَّلين السابقَي الإشارة من حيث الموضوع والطبيعة؛ إذ هو أيضًا إعلان معدل لإعلان مارس 2011، وما يميزه منهما مسألتان: تعلقت **الأولى** بالبنية الشكلية، وتمثلت في حجم التعديلات (بالإضافة) التي قضى بها؛ إذ جاء الإعلان بواقع ديباجة مختصرة وثلاث مواد؛ اقتصرت الديباجة على الإشارة إلى الإعلانين الأصليين الأول (إعلان فبراير 2011) والثاني (إعلان مارس 2011)، وقضت المادة الأولى - وهي أضخم مواد الإعلانات السابقة جميعها - بإضافة فقرة وست مواد إلى إعلان مارس 2011. أما المادة الثانية، فقضت باستبدال نص إحدى مواد إعلان مارس 2011 بنص جديد، في الوقت الذي قضى كلٌّ من الإعلانين المعدَّلين السابقين بتعديل مادة واحدة فقط.

أما المسألة **الثانية**، فتمثلت في السياق الظرفي الذي صدر فيه الإعلان (خلفية صدوره)، حيث صدر في أوضاع بالغة التعقيد والإرباك (الفرع: ب. ب. أ)، وكان موضع انتقاد واستنكار (الفرع: ب. ب.ب).

(ب. ب. أ) خلفية صدور الإعلان

كان المجلس العسكري قد أطال، بموجب إعلان مارس 2011، مدى الفترة الانتقالية، إلا أنه في النهاية - وبعد نحو 16 شهرًا من تولّيه إدارة شؤون البلاد وصل مضطرًّا إلى استحقاق الانتخابات الرئاسية، بعد نحو أربعة أشهر

---

(119) ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 46 مكرر "ب" (20 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011)، ص 2-4.

من وصوله إلى استحقاق الانتخابات البرلمانية؛ إذ كانت المرحلة الانتقالية قد شارفت في بداية عام 2012 على الانتهاء من انتخابات مجلسي الشعب (كانون الثاني/ يناير) والشورى (شباط/ فبراير)[120]، وبالتالي بات لزامًا نقل الاختصاص التشريعي والرقابي من المجلس العسكري إلى البرلمان، وفقًا لإعلان مارس 2011. وعملًا بالإعلان الدستوري ذاته، سارع البرلمان إلى تشكيل الجمعية التأسيسية (25 آذار/ مارس)، لتقوم محكمة القضاء الإداري بإصدار حكم ببطلان تشكيلها بعد نحو أسبوعين (10 نيسان/ أبريل)، وليعاود البرلمان تشكيلها في 13 حزيران/ يونيو (الجمعية الثانية)[121].

وفي اليوم التالي، قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض مواد القانون الذي أجريت وفقًا له انتخابات مجلس الشعب؛ فذهب المجلس العسكري - بعد يومين - إلى إصدار قرار بحل مجلس الشعب (16 حزيران/ يونيو). وهكذا لم تُعمر "النسخة الأولى" من مجلس الشعب سوى نحو خمسة أشهر، "تشارك" خلالها المجلس العسكري ومجلس الشعب في السلطة التشريعية (بسن الثاني للقوانين وإصدار الأول لها).

تزامنت هذه الأحداث المتسارعة (التي سيجري تناولها بالتفصيل لاحقًا) وموعد إجراء الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية (16-17 حزيران/ يونيو) التي فاز فيها محمد مرسي، مُرشح جماعة الإخوان المسلمين. وبذلك صدر الإعلان الدستوري المكمل في يوم انتخاب الرئيس (17 حزيران/ يونيو)[122]، قبل إعلان النتائج الرسمية التي كانت متوقعة. ويبقى أقل من أسبوعين على إيفاء المجلس العسكري وعده لتسليم السلطة إلى الرئيس المنتخب في نهاية الشهر[123].

---

(120) جرت انتخابات مجلس الشعب على ثلاث مراحل، ابتداءً من نهاية تشرين الثاني/ نوفمبر 2011، فيما جرت انتخابات مجلس الشورى، على مرحلتين، ابتداءً من نهاية كانون الثاني/ يناير 2012.

(121) وهو ما يجري تناوله في الفرع (ثانيًا) من هذا الفصل.

(122) **الجريدة الرسمية**، العدد 24 مكرر (17 حزيران/ يونيو 2012)، ص 2-4.

(123) كان المجلس العسكري قد تعهد بذلك في أكثر من مناسبة. ينظر مثلًا: "مصر.. طنطاوي يؤكد التزامه بتسليم السلطة إلى رئيس منتخب في منتصف العام المقبل"، **العربية**، تقرير مصطفى سليمان، 30/ 12/ 2011، شوهد في 30/ 4/ 2017، في: https://goo.gl/2SyQp7

بعرض الأحكام التي جاء بها هذا الإعلان المكمل، يُلاحَظ مدى أثر تلك التطورات في صدوره، والتي في الإمكان ردها إلى ثلاثة أحداث رئيسة:

- حل الجمعية التأسيسية الأولى، وخشية حل الجمعية التأسيسية الثانية التي شُكّلت أخيرًا؛ إذ أورد الإعلان حكمًا يمنح المجلس العسكري الاختصاص بتشكيل جمعية دستورية "جديدة" بديلة في حال قام ما "يحول دون استكمال الجمعية" الثانية عملها (مادة 60 مكرر).

- حل مجلس الشعب؛ حيث عاد المجلس العسكري - في هذا الإعلان - ليؤكد أنه صاحب السلطة التشريعية "لحين انتخاب مجلس شعب جديد" (مادة 56 مكرر). كما أن الإعلان تراجع عما قرره إعلان سبتمبر 2011 في ما يتعلق بتحديد النظام الانتخابي؛ فأعاد الحكم الأصلي الذي كان في إعلان مارس 2011، بأن يترك للقانون تحديد النظام الانتخابي (مادة 2).

- المشارفة على إشغال منصب رئيس الجمهورية؛ إذ عمد المجلس العسكري على فرض أحكام تجعله شريكًا للرئيس المنتخب في اختصاصاته، أو تقيده في ممارستها (المواد: 53 مكرر، 53 مكرر 1، 53 مكرر 2).

أما بقية الأحكام التي جاء بها الإعلان، فهي إما متصلة بحدثين معًا (الثاني والثالث): تنصيب الرئيس في غيبة البرلمان؛ إذ جاء النص على أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا (الفقرة المضافة إلى المادة 30)، وإما أنها متصلة بالسياق العام كله؛ إذ منح الإعلان المجلس العسكري (ومؤسسات أخرى في الدولة) صلاحية نقض أي من أحكام مشروع الدستور، لتفصل المحكمة الدستورية بها في نهاية الأمر (مادة 60 مكرر 1).

(ب. ب.ب) الانتقادات الموجهة إلى الإعلان

على خلاف الإعلانات الدستورية السابقة، لم يكن صدور هذا الإعلان مفاجئًا؛ إذ ظهرت "فكرة" إصداره قبل نحو شهر واحد، مع بدء تفاقم الأزمة

الدستورية التي قد تنشأ في إثر الحل المتوقع لمجلس الشعب[124]، ناهيك باتصاله بأزمة تشكيل الجمعية التأسيسية (على نحو ما سيشار إليه لاحقًا). وكان قد سبق إصداره اتخاذ المجلس العسكري عددًا من الخطوات التمهيدية، كعقد اجتماع تشاوري مع "عدد من القيادات السياسية وأساتذة القانون الدستوري للتعرف على البدائل المختلفة" للتعامل مع الأزمة، لكن لم يحصل توافق على خيار محدد[125].

ليس واردًا التعرض هنا تفصيلًا لطبيعة الاختصاصات التي خص المجلس العسكري ذاته بها بموجب أحكام هذا النظام، بل سيجري تناولها في مواضع أخرى. لكن يمكن القول، بصورة مؤقتة وإجمالية، إن المجلس العسكري بموجب هذا الإعلان بلغ ذروة السلطة المصرح بها تشريعيًا بشكل تفصيلي، مستحوذًا على السلطة التشريعية (المادة 56 مكرر)، وشريكًا في السلطة التنفيذية (المادتان 53 مكرر 1، 53 مكرر 2)، ومتدخلًا بالسلطة التأسيسية (المادتان 60 مكرر، 60 مكرر 1)، ومستقلًّا "بشـ[ـؤ]ون القوات المسلحة" (المادة 53 مكرر).

أمام هذا الوضع، انقسم الشارع الشعبي بين مؤيد ومعارض، ونظم كل منهما "مليونية" (تظاهرات) للتعبير عن رأيه[126]. ولم يختلف الأمر على صعيد الشارع السياسي العام، حيث استند المؤيدون "إلى أن إصدار الإعلان كان حلًّا عمليًا وضرورة لمواجهة حالة عدم وجود البرلمان بعد حله، وأن السلطات التي احتفظ بها المجلس [العسكري] تنتهي بوضع الدستور"[127]. أما المعارضون، فانتقدوا صلاحيات المجلس العسكري في الإعلان، بوصفها تجعل المجلس "دولة فوق الدولة"، لما فيها من "هيمنة على السلطات"، وأن الرئيس المنتخب

(124) أشير إلى أن "فكرة" هذا الإعلان ظهرت في أيار/مايو، ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 136-137.

(125) المرجع نفسه، ص 137.

(126) المرجع نفسه، ص 141.

(127) المرجع نفسه، ص 139.

لن يكون أكثر من "رئيس بصلاحيات رئيس وزراء"[128] أو "رئيس بنصف سلطة"[129]، وأن المجلس العسكري فرض بذلك "وصايته على الرئيس"[130]، قائمًا بـ"انقلاب دستوري (أبيض!)"[131]، نظرًا إلى صلاحيات المجلس الهائلة التي جعلت منه "شريكًا لرئيس الجمهورية في إدارة البلاد"[132]. وهناك من رأى أن المجلس العسكري بهذا الإعلان رتّب "'المجالات المحجوزة' التي يسعى إلى تكريسها كصلاحيات واستثناءات دائمة في الدستور الجديد"[133]. بل وهناك من ذهب إلى وصفه بالإعلان الدستوري "المكبل" (بدل "المكمل")[134].

كان لهذا الجدل أيضًا أصداء على المستوى القانوني، حيث جرى الحديث عن عدم صلاحية المجلس العسكري بإصدار "إعلان دستوري مكمل"، واعتباره إعلانًا منعدمًا[135]، ومنهم من دافع سابقًا عن اختصاص المجلس بإصدار إعلان مارس 2011، بل وساهم في بلورته[136]. وذهب عدد من المحامين إلى التقدم "بطعون أمام محكمة القضاء الإداري للمطالبة ببطلان الإعلان الدستوري المكمل"، مستندين إلى "عدم دستورية قيام المجلس [العسكري] بإدارة شـ[ـؤ]ون البلاد وأن المادة 84 من دستور 1971 تنص

---

(128) تصريحات لسياسيين (هم على التوالي): محمد البرادعي، حمدين صباحي، عمرو حمزاوي. ينقل عنهم: المرجع نفسه، ص 139-140.

(129) حسن الرشيدي، "رئيس بنصف سلطة"، مجلة **البيان** (بيروت)، السنة 27، العدد 302 (آب/ أغسطس 2012)، ص 52.

(130) سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، ص 35.

(131) بشارة، **ثورة مصر**، ص 250.

(132) عبد الفتاح، "الرئيس والجيش في الجمهورية الثانية"، ص 94.

(133) يزيد صايغ، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 1 آب/ أغسطس 2012، ص 27، في: https://bit.ly/3mw8AIL؛ يتوافق وهذا الطرح: البغدادي، "مصر والمجلس العسكري"، ص 571.

(134) محمد فتح الله، "الإعلان الدستوري 'المكبل'"، مجلة **البيان**، 14 تموز/ يوليو 2012، شوهد في 20/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3g0lSJ0

(135) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 99.

(136) مثل طارق البشري، ينظر: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 225-226؛ البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 92.

على تولّي رئيس المحكمة الدستورية العليا وليس المجلس [العسكري] مهام رئيس الجمهورية، بعد تخلي الرئيس عن منصبه كرئيس للسلطة التنفيذية، وحل مجلسي الشعب والشورى"[137]. وهي القضية التي حكمت فيها المحكمة "بعدم الاختصاص"، بحكم كون "الإعلان ليس قرارًا إداريًا يمكن الطعن عليه، ولكنه عمل من أعمال السيادة"[138].

أما المجلس العسكري، فبرر إصداره هذا الإعلان بعد بضعة أيام من ذلك، بموجب بيان جاء فيه أن "إصدار إعلان دستوري مكمل ضرورة فرضتها متطلبات إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد خلال الفترة الحرجة الحالية [...]. وأن ما يصدر عن المجلس [العسكري] يحكمه إدراكـ[ـه] بمصلحة الوطن العليا دون أي مصالح أخرى"[139].

قبالة الانتقادات المسوقة، ينبغي عدم التنكر لحاجة تلك الفترة من الانتقال، بحكم الأزمة التي دخلت بها، إلى وجود مبادرة تملأ الفراغ الحاصل؛ "إذ كان من الضروري وجود مواد للتعامل مع الموضوعات المترتبة على حل [البرلمان]، مثل من [تـ]كون له سلطة التشريع، وأمام من يؤدي الرئيس المنتخب اليمين الدستورية"[140]. أما ما جاءت به الإعلانات من توسيع لاختصاصات المجلس العسكري، فهو بالتأكيد ذهب إلى ما هو أبعد من الحاجة. لذلك، سيكون هذا الإعلان أكبر محاور الخلاف بين المجلس

---

(137) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 141. ينظر تقارير صحفية حول هذا التوجه: "دعوى قضائية لتسليم السلطة للمحكمة الدستورية"، **اليوم السابع**، تقرير محمد أسعد، 21/ 6/ 2012، شوهد في 1/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/gQ2clj؛ "نظر الطعون على الإعلان الدستوري المكمل 10 يوليو المقبل"، **اليوم السابع**، تقرير محمد أسعد، 26/ 6/ 2012، شوهد في 1/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/r8A8Hj

(138) "ردود أفعال متباينة على قرارات 'القضاء الإداري'"، **اليوم السابع**، تقرير محمود عبد الراضي ومحمد أسعد، 19/ 7/ 2012، شوهد في 1/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/6MnqmP، تعذر الاطلاع مباشرة على قرار المحكمة المذكور.

(139) ينظر: **قناة ON**، نقلًا عن القناة الرسمية، 22/ 6/ 2012، شوهد في 1/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/CdWtyS

(140) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 137.

العسكري وجماعة الإخوان، من خلال التنازع الذي سيحصل بين المجلس والرئيس المنتخب، الذي سيستعمل - هو الآخر - الأداة ذاتها (الإعلانات الدستورية) لفرض سيطرته. وهو ما سيتم تناوله في ما يلي.

2 - تعايش الجيش مع السلطة التأسيسية للانتقال

مع تنصيب مرسي رئيسًا للجمهورية في 30 حزيران/ يونيو 2012، كأولَ رئيس مدني منتخب، يبدأ فصل جديد وقصير من المرحلة الانتقالية (عام كامل)، تخلله العديد من الأحداث والصراعات السياسية التي انتهت بإطاحة حكم جماعة الإخوان المسلمين، وتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسًا مؤقتًا للجمهورية لنحو عام آخر.

سبق أن عرضنا لتجربة المجلس العسكري في الحلول مكان السلطة التأسيسية للانتقال، من خلال سن وإصدار الإعلانات الدستورية كأداة للسيطرة على إدارة الانتقال. إن القاسم المشترك بين تلك التجربة وتجربة مؤسسة الرئاسة التي يعرض لها هنا، هو التعاطي مع الإعلانات الدستورية وفقًا للمنطق ذاته (أداة للسيطرة). أما ما يميز بين الممارستين أو الحقبتين هو أن ممارسة مؤسسة الرئاسة للإعلانات الدستورية كانت في فترة، أو بالأحرى فترتين، شهدتا إصدار الدستور: دستور 2012 في عهد الرئيس المنتخب، ودستور 2014 في عهد الرئيس المؤقت. وفي هاتين الفترتين تعايش الجيش مع مؤسسة الرئاسة القائمة بأعمال السلطة التأسيسية للانتقال، سواء الرئيس المنتخب (الفرع: أ)، أو الرئيس المؤقت (الفرع: ب). وفيما كانت طبيعة علاقة الجيش مع الرئيس المنتخب مجرد علاقة تعايش، ارتقت فيه مع الرئيس المؤقت إلى علاقة مساهمة.

أ- تعايش الجيش مع الرئيس المنتخب كسلطة تأسيسية للانتقال

سبق أن أشير إلى كيف أن المجلس العسكري "استقبل" الرئيس المنتخب بإعلان دستوري جديد (إعلان يونيو 2012/ المكمل)، يقيد فيه اختصاصات الرئيس، ويجعل من المجلس العسكري شريكًا له في السلطة التنفيذية، ناهيك

بالصلاحيات الأخرى التي خص بها المجلس العسكري ذاته. كان مرسي قد استنكر هذا الإعلان الدستوري قبل إعلان نتائج الانتخابات وتنصيبه رئيسًا(141)، إلا أن تصرفه الرسمي تجاه هذا الإعلان جاء بعد نحو أربعين يومًا من تنصيبه، تخللها تنازع في الصلاحيات بينه وبين المجلس العسكري، حينما أصدر في 11 آب/ أغسطس 2012 أول إعلان دستوري له (نشرته **الجريدة الرسمية** في اليوم التالي)(142)، ليقرر فيه إلغاء الإعلان المكمل من بين أحكام أخرى، وليُتبِعه في نهاية العام بإعلانين دستورين آخرين (21 تشرين الثاني/ نوفمبر، و8 كانون الأول/ ديسمبر)، أثار الثاني جدلًا مطولًا، دفعه ليلحقه بالثالث ليلغيه، وليتسبب الأخير بإثارة الجدل مجددًا.

غلب على الإعلان الدستوري الأول لمرسي سمة "تكريس" السلطة للرئيس، قبالة تجريدها من المجلس العسكري (الفرع: أ. أ)، فيما غلبت على الإعلانين الدستوريين الآخرين سمة "تحصين" السلطة، واستعمال الإعلانات الدستورية أداة لتمرير قرارات إدارية (الفرع: أ. ب).

(أ. أ) إعلان أغسطس 2012 الدستوري بتكريس السلطة

صدر هذا الإعلان بواقع ديباجة مختصرة وأربع مواد، استوعبتها صفحة واحدة في **الجريدة الرسمية**(143). اتفقت ديباجته وديباجة الإعلان الدستوري المكمل (آخر إعلانات المجلس العسكري)، من حيث الإشارة إلى الإعلانين الدستوريين الأصليين (فبراير ومارس 2011)، وزادت عليها ديباجة هذا الإعلان الجديد إشارة إلى الإعلان الدستوري المكمل.

أما المواد، فنصت أولاها على إلغاء الإعلان المكمل، فيما نصت الثانية

(141) خلال مؤتمر صحافي، ينظر خبر: "مرسي: نرفض الإعلان الدستوري وحل البرلمان وقرار الضبطية القضائية"، **اليوم السابع**، 22/ 6/ 2012، شوهد في 1/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/MY3YD6

(142) بنشر الإعلان في **الجريدة الرسمية** كان تاريخ الصدور مطابقًا لتاريخ النشر (12 آب/ أغسطس)، إلا أنه جرى تصحيح التاريخ في استدراك نُشر في **الجريدة الرسمية**، العدد 35 (30 آب/ أغسطس 2012)، ص 11.

(143) **الجريدة الرسمية**، العدد 32 مكرر (12 آب/ أغسطس 2012)، ص 3.

على نقل صلاحيات المجلس العسكري بموجب المادة (56) من إعلان مارس 2011، إلى رئيس الجمهورية. وأما الثالثة، فنصت على اختصاص الرئيس بتشكيل جمعية تأسيسية بديلة في حال "قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها". وهو منطق المادة (60 مكرر) ذاته في الإعلان الدستوري المكمل الذي ألغاه هذا الإعلان. أما التغير الذي طرأ عليها، فهو نقل هذا الاختصاص من المجلس العسكري إلى رئيس الجمهورية. كذلك أطال حكم المادة أجل إجراء "الانتخابات التشريعية"؛ فبينما كانت في الإعلان الملغى "خلال شهر من تاريخ إعلان موافقة الشعب على الدستور الجديد"، باتت الآن شهرين.

بذلك، وبموجب هذا الإعلان، جرد رئيس الجمهورية المجلس العسكري من جميع الاختصاصات "الدستورية" التي كان يتمتع بها قبل ذلك، بما فيها "التشريع"، وكرسها لنفسه. وبات الرئيس المنتخب وفقًا لذلك - نظريًا على الأقل - حاكمًا فردًا مطلقًا.

تزامنت خطوة مرسي "الجريئة" تلك مع إصداره رزمة قرارات شملت حركة تغييرات واسعة في المؤسسة العسكرية، طاولت رئيس المجلس العسكري نفسه، بإقالته وكبار الجنرالات. وذلك بعد أن ألغى الإعلان الدستوري المكمل الذي كان يحصن المؤسسة العسكرية من التدخلات "الخارجية"[144].

وصِف صدور الإعلان بالمفاجئ[145]، والعمل الانفرادي (السمة التي كان تنتقدها جماعة الإخوان في المجلس العسكري)[146]، وتباينت أصداء صدوره بين المعارضة والتأييد. جدل كهذا كان حاضرًا قبل إصدار الإعلان، بل وقبل إعلان نتائج الانتخابات وتنصيب مرسي، ولا سيما من المؤيدين؛ إذ اعتبر عدد

---

(144) المادة (53 مكرر) من الإعلان المكمل المُلغي. وسيشار إلى هذه القرارات في الفرع (ثانيًا) من الفصل الثاني في هذا القسم.

(145) عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 58.

(146) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 63؛ ماضي، "تحولات الثورة المصرية"، ص 31.

من رجال القانون – أغلبهم من خلفيات حزبية إخوانية – أن "الرئيس القادم يملك حق إلغاء الإعلان الدستوري المكمل"[147].

أما المعارضون، فبدا أنهم عنوا بالأمر بعد إصدار الإعلان الدستوري؛ إذ إن منهم من اعتبر الرئيس تدخّل في عمل السلطة التأسيسية "التي تعلو السلطات الثلاث"، ويتولاها مؤقتًا المجلس العسكري، بحكم تولّيه "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد حتى انتهاء المرحلة الانتقالية"، مستندًا في ذلك إلى قرار حكم المحكمة الإدارية العليا المتعلق بوضع دستور 1971 (سابق الإشارة)[148]، فيما أن هناك من وصف إصدار مرسي لهذا الإعلان بأنه "كان خطأ بالأساس لأنه لا يملك هذه السلطة، وسلطته التشريعية تقتصر فقط على إصدار مراسيم بقوانين تُعرض على مجلس الشعب الجديد بعد انتخابه لمراجعتها وإعادة النظر فيها"[149].

من بين الأحكام القضائية التي تطرقت إلى هذا الموضوع – لاحقًا – حكم لمحكمة النقض[150] رأت فيه المحكمة أن صلاحيات الرئيس حددت في إعلان مارس 2011، و"ليس من بينها سلطة إصدار الإعلانات الدستورية"، وبالتالي، فإن الإعلانات الصادرة عنه تكون صادرة "ممن لا يملك ولاية" ذلك، "بعد أن زالت الحالة الثورية وأصبح رئيس الجمهورية يباشر سلطة شرعية [...] بصلاحيات محددة لا تمكنه من إصدار تلك الإعلانات"[151].

---

(147) "فقهاء وقانونيون: الرئيس القادم يملك حق إلغاء الإعلان الدستوري المكمل"، **اليوم السابع**، تقرير نورا فخري، 24/ 6/ 2012، شوهد في 1/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/ChU8Ne

(148) ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 59–63. كما يشير إلى آراء معارضة لطرحه. المقصود بقرار المحكمة المذكور أعلاه هو قرارها الصادر بتاريخ 17 آذار/ مارس 2011.

(149) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 99.

(150) في غير صلة مباشرة بالإعلان موضع الدراسة هنا، بل بالإعلانين التاليين له (نوفمبر وديسمبر 2012)، والقضية أصلًا متعلقة بعزل الرئيس المنتخب للنائب العام بموجب إعلان دستوري. ينظر: محكمة النقض، دائرة طعون رجال القضاء، قرار الفصل في الطعن رقم 654 لسنة 83 قضائية–"رجال القضاء"، بتاريخ 2 تموز/ يوليو 2013.

(151) أضافت مفسرة: "فالسلطة التي تتكون وفقًا للشرعية الدستورية لا يجوز لها أن تعمل خلافًا لذلك حتى لا تتنكر لأساس وجودها، ذلك أن العودة للشرعية الثورية بعد اتباع الشرعية الدستورية يهدر أي خطوة جرت في سبيل بلوغ هدف الثورة الجوهري المتعلق بفرض سيادة القانون، مع ما يتصل بذلك من إطالة الفترة الانتقالية باضطرابها وقلاقلها على كافة الأصعدة".

(أ. ب) إعلانا نوفمبر وديسمبر 2012 الدستوريان لتحصين السلطة

بغضّ النظر عن تقدير إصدار الرئيس المنتخب إعلان أغسطس 2012، فإنه بالنتيجة كرس بموجبه السلطات لديه، لكن ما هي إلا نحو ثلاثة أشهر، حتى شعر بأنه في حاجة إلى تحصين هذه السلطة، في ظل وجود قضاء قوي باستطاعته الحد من سلطاته التي انفرد بها، وعرقلة إرادته، خصوصًا في ما يتعلق باحتمالية حل الجمعية التأسيسية الثانية، فتوجه إلى استعمال أداة الإعلان الدستوري لهذا الغرض.

في هذا السياق، أصدر الرئيس المنتخب إعلانين دستوريين في نهاية العام 2012: الأول في 21 تشرين الثاني/ نوفمبر (الفرع: أ. ب. أ)، والثاني في 8 كانون الأول/ ديسمبر (الفرع: أ. ب. ب). وكان ما يجمع بين هذين الإعلانين أنهما قاما أساسًا على منطق التحصين ذاته (وإن تناولا موضوعات أخرى)، وكانا أقصر الإعلانات الدستورية عمرًا (17 يومًا لكل منهما). أما ما كان يفرق بينهما، فهو أن الثاني جاء ليلغي الأول، من دون التراجع كليًا عن "منطق التحصين" الذي قامت عليه أحكام الإعلان الملغي.

(أ. ب. أ) إعلان نوفمبر 2012

كانت المحكمة الدستورية قد حددت يوم 2 كانون الأول/ ديسمبر 2012 موعدًا للنظر في الدعاوى المرفوعة بخصوص بطلان تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية ومجلس الشورى (عقب جولة "صراع" مع القضاء انتهت في غير مصلحة الإخوان، ببطلان تشكيل الجمعية الأولى ومجلس الشعب)؛ فصدر هذا الإعلان مستبقًا هذا الموعد، وفي سياق داخلي مضطرب، شهد اندلاع تظاهرات وحصارًا لمبنى المحكمة، ليحصن - في ما يحصن - الجمعية التأسيسية من الحل[152].

صدر الإعلان بواقع ديباجة وسبع مواد[153]. وخرج أسلوب صياغة

(152) وهي الأزمات التي سيتم التعقيب عليها لاحقًا.

(153) **الجريدة الرسمية**، العدد 46 مكرر (21 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012)، ص 2-3.

الديباجة عن المباشرة والاقتصار على ذكر الأسناد بموضع "اطلاع"؛ إذ إضافة إلى ذلك، حوت الديباجة عبارات تنميق وشحذ معنوي وسياسي، وكأنها تبحث عن شرعية لإصدار هذا الإعلان، مقتربة بذلك مع أسلوب صوغ إعلان فبراير 2011. ومما جاء في تلك الديباجة الاستناد في إصدار الإعلان إلى كون الثورة "قد حمّلت رئيس الجمهورية مسـ[ـؤ]ولية تحقيق أهدافها، والسهر على تأكيد شرعيتها، وتمكينها بما يراه من إجراءات وتدابير وقرارات، لحمايتها، وتحقيق أهدافها [...]".

أما المواد، فغلب عليها التكميل لا التعديل، بمعنى إيراد أحكام إضافية إلى المنظومة الدستورية المؤقتة التي يؤطرها - بشكل أساسي - إعلان مارس 2011؛ حيث عنيت المادتان (2) و(5) - من الإعلان الجديد - بتحصين السلطة، من خلال تحصين الإعلانات الدستورية والقوانين والقرارات الصادرة عن الرئيس من الطعن أو سواه (مادة 2)، وتحصين مجلس الشورى والجمعية التأسيسية من الحل القضائي (مادة 5). أما المادتان (1) و(3)، فإنهما تدخلتا في الشأن القضائي من حيث النص على إعادة "التحقيقات والمحاكمات" في الجرائم التي ارتُكبت ضد الثوار (مادة 1)، وتعيين النائب العام (مادة 3). هذا فيما مددت المادة (4) أجل وضع الدستور شهرين إضافيين[154]، بينما جاءت المادة (6) لتعزز صلاحيات الرئيس في حالة الطوارئ[155].

تقود الملاحظة الأخيرة إلى الإشارة إلى ما أُثير بخصوص مسألة التعارض بين هذا الإعلان والإعلان الأصلي (مارس 2011)، وتحديدًا في ما يتعلق بالتعارض بين المادة (2) من الإعلان الجديد مع المواد (21، 46-49) من إعلان مارس 2011 المتعلقة بحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، واستقلال القضاء[156]. كما أن من أبرز المخالفات الجسيمة التي

---

(154) هذه هي المادة الوحيدة التي تعتبر شكليًا معدلة لإعلان مارس 2011، بشكل صريح.

(155) عما ورد في المادة (59) من إعلان مارس 2011، من دون إشارة إلى هذه المادة أو أن الإعلان يعدلها، وبالتالي عدلت ضمنًا.

(156) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 147-148.

ارتُكبت بموجب هذا الإعلان ما تضمنته المادة (3) منه، في ما يتعلق بتعيين النائب العام؛ ذلك أن الرئيس المنتخب مرر هذه المادة ضمن الإعلان للتخلص من النائب العام[157]، بعد فشله في تمرير إرادته في هذا الخصوص من خلال قرار إداري سابق. وهي القضية التي انعكست على مجمل الفترة التالية، ولم تغب عن مجمل أزمات مؤسستي الرئاسة ومجلس الشعب مع القضاء والقوى المدنية[158].

أثار هذا الإعلان موجة عاتية من الاحتجاجات؛ إذ إنه صدر بإرادة منفردة للرئيس المنتخب، من دون علم مستشاريه والوزراء، ما دعا إلى استقالة العديد من المستشارين احتجاجًا على ذلك[159]، فيما نُقل عن "مصادر في مؤسسة الرئاسة قولها بأن هذا الإعلان تم صياغته وإخراجه بمعرفة أعضاء في حزب الحرية والعدالة" (الواجهة الحزبية للإخوان)[160]. ولأول مرة - منذ قيام الثورة - تتحد الأحزاب والجماعات المدنية في التنسيق لمعارضة هذا الإعلان وتبعاته، وتنظم تظاهرات "جمعة الغضب والإنذار" بعد يومين من صدوره[161]، لتتعاظم يومًا بعد يوم، وليسقط خلالها العديد من الضحايا، مذكّرة بتظاهرات إسقاط مبارك[162]. كما أعلن المجلس الأعلى للقضاء أن

---

(157) نص المادة (3): "يعيَّن النائب العام من بين أعضاء السلطة القضائية بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات، تبدأ من تاريخ شغل المنصب، ويشترط فيه الشروط العامة لتولي القضاء، وألّا [تـ]قل سنُّه عن أربعين سنة ميلادية. ويسري هذا النص على من يشغل المنصب الحالي بأثر فوري".

(158) لمحددات منهجية، وفي ضوء هامشية دور الجيش في أزمة عزل النائب العام، لن يجري التوسع في تناولها. ينظر بخصوصها: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 97-98، 107-109؛ مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 357-358.

(159) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 64؛ علي الدين هلال، "مقدمة"، في: علي الدين هلال ومازن حسن ومي مجيب، **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو** (القاهرة: الهيئة العامة المصرية للكتاب، 2015)، ص 13.

(160) مي مجيب، "حراك سياسي متسارع: البحث عن طريق"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 57.

(161) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 145.

(162) ينظر: "مصر: مرسي يلتقي المجلس الأعلى للقضاء لبحث أزمة الإعلان الدستوري"، **BBC عربي**، 26/ 11/ 2012، شوهد في 5/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/p8M5XR

الإعلان "اعتداء غير مسبوق على استقلال القضاء وأحكامه"[163]، إضافة إلى استنكار عدد من الهيئات القضائية والعديد من الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني. وأعلن "نادي قضاة مصر [...] تعليق العمل في المحاكم والنيابات كافة [...] حتى إلغاء الإعلان الدستوري". وفي المقابل، وجد الإعلان مناصرة من القوى ذات المرجعية الدينية، وعلى رأسها الإخوان المسلمون بطبيعة الحال[164].

في التقدير القانوني، اعتبرت منظمة "هيومن رايتس وُوتْش" أن الإعلان "يقوض سيادة القانون"[165]، فيما كان هناك من اعتبره "منعدمًا"؛ إذ "ليس من سلطات رئيس الجمهورية [أو المجلس العسكري بعد انتخابات البرلمان] وفقًا للإعلان الدستوري الصادر في 30 [آذار/] مارس، إصدار أي إعلانات دستورية جديدة". كما اعتبر أنه "يمثل عدوانًا على الديموقراطية، و[...] القضاء أيضًا"[166]؛ لما فيه من "حنين ذهني وعاطفي واضح لنموذج الخلافة"[167]، ولكونه يمهد "لد[يـ]كتاتورية وصلاحيات استثنائية للرئيس تضعه وقراراته فوق القانون، نظرًا [إلى] ما أعطاه لنفسه وقراراته من حصانة!"[168]. وفي المقابل، اعتبر الفقيه الدستوري ثروت بدوي أن من حق الرئيس إصدار هذا الإعلان،

---

(163) "وكالة: مجلس القضاء الأعلى المصري يقول إن الإعلان الدستوري 'اعتداء' على استقلال القضاء"، **رويترز عربي**، 24/ 11/ 2012، شوهد في 5/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/cuAQeP

(164) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 145-147 (ينقل عن تقارير وتصريحات صحفية).

(165) هيومن رايتس ووتش، "مصر – قرار مرسي يقوض سيادة القانون"، 26/ 11/ 2012، شوهد في 5/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/8fU3Kn

(166) ينظر: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 99-101.

(167) السعيد، "ثورة مصر"، ص 97.

(168) محمد عبدالخالق قشقوش، "حدود الدور السياسي للجيوش"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013)، ص 55. كما أن هناك من اعتبر الإعلان بمنزلة "دس السّم في الدّسم" من خلال جمعه "بين الجانب السياسي والقضائي المر والجانب الاجتماعي الحلو"؛ لما ترتب على صدور الإعلان من إقرار تعويضات لأسر شهداء الثورة. ينظر: صالح المازقي، **تأملات في السياسة والاجتماع: عامان في ظل الثورة التونسية** (تونس: دار المجال للنشر، 2013)، ص 246-247.

وأن جل ما جاء فيه هو ضرورات تقتضيها المرحلة في ظل وجود "القوى المعادية للثورة"[169].

وعلى صعيد القضاء، اعتبرت محكمة النقض[170] أن هذا الإعلان الدستوري، بل وأيضًا الإعلان التالي، قراران صادران عن رئيس الجمهورية تنتفي عنهما "صفة الإعلانات الدستورية مما ينزلها من مصاف الأعمال السياسية التي تتأبى عن الرقابة القضائية إلى درك القرارات الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية على أعمال الإدارة [...]. وقد جاءت هذه القرارات معيبة بعيب إساءة استعمال السلطة عن قصد". بل رأت المحكمة أيضًا أن الرئيس المنتخب بإصداره هذين "القرارين" باسم "إعلان دستوري" "يجترئ على سلطة" الجمعية التأسيسية، "وقد كانت تلك الجمعية قد شارفت على الانتهاء من إعداد مشروع الدستور". جاء حكم محكمة النقض هذا على خلفية أزمة إقالة النائب العام بموجب هذا الإعلان الدستوري[171]، في سياق فصلها في الطعن الذي تقدم به النائب العام الجديد أمامها على حكم محكمة استئناف القاهرة بالخصوص التي قررت فيه عدم شرعية الإعلان الدستوري، معتبرة إياه لا يتعدى القرار الجمهوري[172]. وخلصت محكمة النقض في هذه القضية إلى

---

(169) ينظر: "الفقيه الدستوري ثروت بدوي للأهرام: مرسي يملك السلطة الشرعية لإصدار الإعلان الدستوري [...]"، **الأهرام**، 24/ 11/ 2012، شوهد في 5/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/ZsQdQN

(170) لاحقًا، في حكمها سابق الإشارة: قرار الفصل في الطعن رقم 654 لسنة 83 قضائية-"رجال القضاء"، بتاريخ 2 تموز/ يوليو 2013.

(171) خشية حدوث لبس – لدى القارئ – بشأن اختصاص محكمة الاستئناف وبالتالي محكمة النقض بنظر القضايا الإدارية، على الرغم من وجود القضاء الإداري باعتباره جهة اختصاص أصيلة، فإن تفسير ذلك يعود إلى الاستثناء أو التخصيص الذي جاء به قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 المعدل بموجب القانون رقم 142 لسنة 2006؛ حيث نصت المادة (83) منه على أن: "تختص الدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة التي يرأسها الرؤساء بهذه المحكمة، دون غيرها، بالفصل في الدعاوى التي يرفعها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شـ[ـؤ]ونهم"، ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 26 تابع (29 حزيران/ يونيو 2006)، ص 7-16.

(172) صدر قرار محكمة الاستئناف المذكور بتاريخ 26 آذار/ مارس 2013، وقد تعذّر الاطلاع عليه مباشرة، نقلًا عن: علي الدين هلال، "بين المهنية والتسييس: التحول في دور السلطة القضائية"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 272؛ البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 108.

رفض الطعن المقدم، مؤيدة حكم محكمة الاستئناف، بما يفيد استحقاق النائب العام الأصلي منصبه[173].

أما في التقدير السياسي، فهناك من اعتبر إصدار الإعلان الدستوري "انقلابًا على الدولة والديمقراطية"، وأنه "انتهاك للمبادئ الدستورية"[174]. كما اعتُبر في السياق ذاته نكثًا بالوعد الذي قدمه الرئيس المنتخب "للمصريين بألا يمارس سلطة التشريع إلا في أضيق نطاق، وألا يستخدمها إلا في حالات الضرورة القصوى"، وإذ به يمارسها على مستوى أعلى من القوانين، أي من خلال الإعلانات الدستورية[175]. كما اعتبر هذا الحدث "الأخطر في عهد مرسي"؛ لما تسبب به من تعميق للانقسامات القائمة، "وكان سببًا مباشرًا لكل التطورات السياسية اللاحقة والتي انتهت بتظاهرات 30 يونيو وتدخّل الجيش وإسقاط مرسي"[176].

مع تفاقم الخلاف بين القوى، خصوصًا مع تفاعل أزمة الرئاسة ومجلس الشعب من جهة مع القضاء عمومًا والمحكمة الدستورية خصوصًا من جهة أخرى، تدخّل الجيش من خلال دعوة وزير الدفاع - في 11 كانون الأول/ ديسمبر 2012 - إلى إجراء حوار بين القوى بحضور رئيس الجمهورية، تحت عنوان "لمّ الشمل"، يعقد في "دار الدفاع الجوي"، إلا أن الرئاسة تنكرت للدعوة ولم تعترف بها[177].

---

(173) انتهت المسألة بعودة النائب العام الأصلي (عبد المجيد محمود) إلى منصبه، إلا أنه سرعان ما استقال ليفي وعدَه بأن يستقيل فور إنصاف القضاء له، ويؤكد تصريحاته السابقة بأن معركته القضائية تجاه قرار عزله، لم يكن لمصلحة شخصية، وإنما بداعي استقلال القضاء.

(174) هلال، "مقدمة"، **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 18، 20.

(175) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 155.

(176) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 64؛ يدعم هذا الطرح: مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 49، 54؛ النقاش، "مصر بعد الثلاثين من يونيه وآفاق المستقبل"، ص 70.

(177) ينظر: عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 159-160. وأيضًا: بشارة، **ثورة مصر**، ص 288-289؛ ينظر: "الجيش يدعو لحوار وطني بحضور الرئيس تحت شعار 'لمّ الشمل'"، **الشرق الأوسط**، تقرير محمد عبده وصلاح شعبان، 12/ 12/ 2012، شوهد في 18/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/ESihhg

جاءت هذه الدعوة عقب ثلاثة أيام من صدور بيان عن "القوات المسلحة" – وليس المجلس العسكري –[178] أكدت فيه جملة من المسائل، انطلقت في بلورتها تأسيسًا على دورها في "حفظ الأمن القومي" (كما ورد في الديباجة). وأبرز ما جاء في هذا البيان: "إن منهج الحوار هو الأسلوب الأمثل والوحيد للوصول إلى توافق يحقق مصالح الوطن والمواطنين، وأن عكس ذلك يدخلنا في نفق مظلم نتائجه كارثية، وهو أمر لن نسمح به" (بند 2)؛ "تنحاز المؤسسة العسكرية دائمًا إلى شعب مصر العظيم [...] وفي هذا الإطار نؤكد وندعم الحوار الوطني والمسار الديمقراطي [...] وصولًا للتوافق الذي يجمع كافة أطياف الوطن" (بند 3)؛ "إن القوات المسلحة المصرية [...] تدرك مسؤوليتها الوطنية في المحافظة على مصالح الوطن العليا وتأمين وحماية الأهداف الحيوية والمنشآت العامة ومصالح المواطنين الأبرياء [...]" (بند 6)[179].

اعتُبر صدور هذا البيان وتدخّل الجيش في هذه الأزمة "فعلًا سياسيًا غير مخفي"[180]، وبمنزلة تدشين الجيش دوره السياسي "بصفته العين المراقبة لما يحدث في البلاد". وأتاحت "لغة خطابه لكلٍّ من المؤيد والمعارض أن يؤول البيان بحسب مصلحته"؛ بمعنى أنها تعبّر عن وقوف الجيش في صفه، لا في صف الطرف الآخر. وبالنتيجة، فـ"إن الجيش بذر فكرةً مُجملها أنه الحَكَم بين القوى المختلفة، وأنه صاحب الكلمة الفصل"[181].

(أ. ب. ب) إعلان ديسمبر 2012

في محاولة لامتصاص غضب المعارضين، حرص الرئيس المنتخب ومكتبه – خلال التصريحات الصحافية التي عقبت إصدار إعلان نوفمبر

(178) سيتم التعقيب على ذلك لاحقًا.

(179) ينظر نص البيان: "القوات المسلحة: ننحاز دائمًا للشعب ونحرص على وحدته"، **الشروق**، 8/ 12/ 2012، شوهد في 18/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/2PBTCU؛ وينظر تسجيل بثه: **القناة الأولى**، 8/ 12/ 2012، شوهد في 18/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/fHwqPa

(180) يزيد صايغ، "العلاقة المدنية-العسكرية الجديدة في مصر"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 10 كانون الثاني/ يناير 2013، شوهد في 26/ 9/ 2015، في: https://goo.gl/gC1gwE

(181) مروة فكري، "المؤسسات الأمنية والحراك الثوري في مصر"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 58.

2012 - على تأكيد أن لهذا الإعلان طبيعة عرضية مؤقتة، إلى حين إصدار الدستور (المفترض حينها خلال ثلاثة أشهر)[182]، إلا أن ضغط المعارضة قصّر فترة سريان الإعلان؛ اذ اضطر مرسي بعد 17 يومًا من صدور الإعلان إلى إلغائه بموجب إعلان جديد، صدر في 8 كانون الأول/ ديسمبر 2012[183]. لكنه لم يستجب إلى هذه الضغوط إلا بعد أن ضمن أن الجمعية التأسيسية، وبشكل مفاجئ، انتهت من وضع مشروع الدستور وسلّمته إلى الرئيس المنتخب، وقيامه بدعوة الشعب مطلع ذلك الشهر للاستفتاء عليه في منتصف الشهر ذاته.

جاء الإعلان الدستوري الجديد بواقع ديباجة مختصرة وخمس مواد، فأشارت الديباجة - بصيغة اطلاع - إلى الإعلانات الدستورية القائمة (فبراير ومارس 2011 وأغسطس ونوفمبر 2012). وفيما حكمت المادة الأولى بإلغاء الإعلان الأخير (إعلان نوفمبر 2012)، مع حفظ ما ترتب عليه من آثار. وجاءت المادة الثالثة بحكم "احتياطي" يتعلق بحالة عدم موافقة الناخبين على مشروع الدستور في الاستفتاء المقبل (بعد أقل من أسبوع)؛ اذ يكون حينها للرئيس صلاحية الدعوة لانتخاب جمعية تأسيسية جديدة "انتخابًا حرًا مباشرًا"، وهو ما لم يحدث، بحكم نجاح تمرير مشروع الدستور بالاستفتاء.

أما المادتان الثانية والرابعة، فجاءتا بمنزلة "تراجع" في صيغة المادتين الأولى والثانية من الإعلان الملغى (على التوالي)؛ إذ ربطت المادة الثانية من الإعلان الجديد إعادة التحقيق في الجرائم المرتكبة ضد الثوار بـ"حالة ظهور دلائل أو قرائن جديدة"، فيما كانت المادة الأولى من الإعلان الملغى تقضي بإعادة التحقيق حكمًا، وبشكل فوري وعام. كما اقتصرت المادة الرابعة من الإعلان الجديد على تحصين الإعلانات الدستورية، فيما كانت المادة الثانية من الإعلان الملغى تحصن أيضًا القوانين والقرارات الصادرة عن الرئيس.

وبذلك ألغي الإعلان السابق (إعلان نوفمبر 2012) بعد أن ضمن مرسي

(182) ينظر مقابلة لمرسي: برنامج "حوار مع الرئيس"، **القناة الأولى**، 29/11/2012، شوهد في 5/5/2017، في: https://goo.gl/FDaRvK

(183) **الجريدة الرسمية**، العدد 49 مكرر "أ" (8 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 2-3.

انتهاء عمل الجمعية التأسيسية والدعوة إلى الاستفتاء على مشروع الدستور؛ فما عاد يخشى حلها قضائيًا. أما في ما يتعلق بتحصين "أعمال" الرئيس، فإنه تراجع عن تحصين القوانين والقرارات، نزولًا عند ضغط الشارع؛ إلا أنه أبقى على تحصين الإعلانات الدستورية – من خلال إعلانات دستورية! – في ضوء "وجود عدة دعاوى أمام المحاكم للنظر في أحقية الرئيس في إصدار إعلانات دستورية"[184]. ومن ذلك، على سبيل المثال، ممارسة إحدى المحاكم الجزائية "رقابة الامتناع"؛ إذ امتنعت عن تطبيق الإعلان الدستوري، معتبرة إياه "مجرد عمل مادي"[185].

كان هذا الإعلان هو الثالث والأخير لمرسي، وسيكون آخر الإعلانات الدستورية في المرحلة التي تلت تنحّي مبارك، وسبقت إصدار الدستور في نهاية عام 2012؛ إذ ألغت صراحة المادة الأخيرة من الدستور (مادة 236) جميع الإعلانات الدستورية الصادرة عن المجلس العسكري ورئيس الجمهورية. ومع إطاحة حكم الإخوان في تموز/ يوليو 2013، صدر عن الرئيس المؤقت إعلانان دستوريان آخران حظيا بخصوصية المرحلة التي صدرا بها. وهو ما يجري تناوله في ما يلي.

ب- مساهمة الجيش مع الرئيس المؤقت كسلطة تأسيسية للانتقال

مضت سبعة أشهر على آخر إعلان دستوري، احتكمت خلالها المرحلة الانتقالية لدستورٍ وُضع لما هو أبعد من هذه المدة القصيرة (دستور 2012). تصاعدت خلال هذه الفترة المعارضة الشعبية والحزبية لحكم الإخوان، يومًا بعد يوم، وتراجعت شعبية الرئيس المنتخب في استطلاعات الرأي[186]، وصولًا

(184) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 65.

(185) طارق عبد العال، **للضرورة أحكام!: تنظيم التشريع في غيبة البرلمان وآثاره في الحقوق والحريات (يناير 2011 – يونيو 2015)** (القاهرة: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2015)، ص 14. تعذر الاطلاع مباشرة على القرار المذكور.

(186) مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 51.

إلى ظهور "حركة تمرد" نهاية نيسان/ أبريل 2013[187]، التي تركز نشاطها الأساسي في توزيع "استمارة بسيطة تطالب المواطنين بالتوقيع عليها لسحب الثقة من الرئيس محمد مرسي وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة"، معلنة تاريخ 30 حزيران/ يونيو موعدًا لإعلان التمرد الفعلي، وهو ما يصادف الذكرى الأولى لتنصيب الرئيس المنتخب[188].

حظيت هذه الحركة بدعم العديد من الأحزاب والقوى المعارضة[189]. وعشية الموعد المضروب، أعلنت الحركة أنها جمعت نحو 22 مليون استمارة موقَّعة[190]. وشملت المشاركة أفرادًا من الشرطة والقضاء والنيابة العامة[191]. ويشار إلى أن ظهور حركة تمرد سبقه "ظهور عدّة دعوات لشخصيات سياسية إلى إجراء المواطنين توكيلات في الشهر العقاري حتى تتولى القوات المسلحة إدارة البلاد"[192].

قبل أسبوع من الوصول إلى الموعد الرسمي للتمرد، وجّه وزير الدفاع دعوة جديدة للحوار تضم جميع الأطراف لتجنب الأزمة، عقب دعوته الأولى

---

(187) ينظر: المرجع نفسه، ص 73؛ علي الدين هلال، "خبرة التاريخ: تطور المؤسسات السياسية 1952-2013"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 42.

(188) ينظر: "حركة 'تمرد' المصرية من هم وماذا يريدون؟"، **فرانس 24**، تقرير حسين عمارة، 26/ 6/ 2013، شوهد في 6/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/2qlId؛ ينظر: استمارة حملة تمرد: **الجمهورية أونلاين**، 18/ 5/ 2013، شوهد في 6/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/uVviiE

(189) أبرزها جبهة الإنقاذ الوطني وحركة كفاية والجمعية الوطنية للتغيير، ينظر: مي مجيب، "حدود الهيمنة المضادة: تراجع دور الحركات الاحتجاجية"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 153.

(190) ينظر: "حركة تمرد"، **الجزيرة**، 29/ 6/ 2013، شوهد في 6/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/TquvAE؛ وأيضًا: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 90-91. ينظر حول تجربة عمل "تمرد" والحركات الأخرى المعارضة والمؤيدة: مي مجيب، "حدود الهيمنة المضادة: تراجع دور الحركات الاحتجاجية"، ص 153-159، 171-172.

(191) فكري، "المؤسسات الأمنية والحراك الثوري في مصر"، ص 60؛ "حركة "تمرد" تنتشر بين ضباط الشرطة والقضاة والنيابة"، **الوطن**، تقرير أحمد عبد اللطيف، 11/ 6/ 2013، شوهد في 18/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/6YUZJ7

(192) فكري، "المؤسسات الأمنية والحراك الثوري في مصر"، ص 59؛ وفي سياق متصل ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 8-9؛ بشارة، **ثورة مصر**، ص 339.

(السابقة الإشارة)[193]. وجاءت الدعوة الجديدة بصيغة تهديد واضحة مضمونها أن "إرادة الشعب المصري هي وحدها التي تحكم القوات المسلحة"، "ويخطئ من يعتقد أن بإمكانه الوقوف أو التصدي أمام هذه الإرادة أو مجابهتها بالعنف" أو الإساءة إلى الجيش ورموزه، وأن القوات المسلحة مسؤولة عن حماية إرادة الشعب[194]. مثل هذا الخطاب أخذت تعلو نبرته مع استنجاد المتظاهرين بالجيش لإطاحة الرئيس المنتخب، فيما مثلت المناداة بالجيش "ليس فقط كحَكَم بين السلطات ولكن أيضًا كحاكم ومحدد للعبة السياسية الجديدة"، في مقابل تمكين القوى المدنية الليبرالية "من بعض مفاصل الحكم"[195].

كان أقصى ما قدمه الرئيس المنتخب من تنازلات في هذا السياق هو ما تضمنه خطابه في 26 حزيران/يونيو، باقتراح تشكيل لجنة تعديلات دستورية تشارك فيها الأحزاب المختلفة[196]، إلا أن هذا المقترح انتُقد لكونه جاء خاليًا من "آليات التنفيذ وضماناته مما شكك القوى المدنية في جديتها"[197].

وكما هو مخطط له، شهد يوم 30 حزيران/يونيو 2013 تظاهرات موسعة في مختلف المحافظات. وفي اليوم التالي، صدر "بيان من القيادة العامة للقوات المسلحة" (الاسم الرسمي للبيان، ولا يحمل رقمًا)[198]، يُمهل

---

(193) في كانون الأول/ ديسمبر 2012 إبان الاحتجاجات على إصدار إعلان نوفمبر 2012.

(194) خلال خطابه في الندوة التثقيفية الخامسة للقوات المسلحة، ينظر: **قناة الحياة**، 23/ 6/ 2013، شوهد في 18/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/GmWxhe

(195) أحمد عبد ربه، "بين يناير ويونيو: المقايضات الخمس!"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 15، العدد 59 (تموز/ يوليو 2015)، ص 34؛ ينظر أيضًا: ناديا حلمي، "تدخل الجيش في الحياة السياسية بين الخبرتين الصينية والمصرية"، الجزء الثاني، مجلة **شؤون الأوسط** (بيروت)، العدد 147 (2014)، ص 143.

(196) ينظر خطاب الرئيس مرسي: **الجزيرة-مباشر مصر** (نقلًا عن: **القناة الأولى**)، 26/ 6/ 2013، شوهد في 18/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/OTEh4x

(197) هلال، "خبرة التاريخ: تطور المؤسسات السياسية 1952-2013"، ص 42-43.

(198) ينظر نص البيان: "ثورة 30 يونيو وبيانا قيادة القوات المسلحة"، مجلة **شؤون الأوسط**، العدد 145 (2013)، ص 110-112، وينظر تسجيل به: "بيان القيادة العامة للقوات المسلحة"، **أخبار مصر**، 1/ 7/ 2013، شوهد في 18/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/6aE3dW

"الجميع 48 ساعة كفرصة أخيرة لتحمُّل أعباء الظرف التاريخي الذي يمر به الوطن"؛ وإلا فإن القوات المسلحة "سوف يكون لزامًا عليها؛ استنادًا [إلى] مسؤوليتها الوطنية والتاريخية واحترامًا لمطالب شعب مصر العظيم، أن تعلن عن خارطة مستقبل وإجراءات تشرف على تنفيذها، وبمشاركة جميع الأطياف والاتجاهات الوطنية المخلصة".

اشترك هذا البيان مع البيان رقم (2) للمجلس العسكري إبان ثورة 2011، بجملة من السمات المشتركة: **الأولى** قيامهما على "المنطق" ذاته، وهو تمرير رسالة تهديد للنظام الحاكم بأنه إن لم يستجب للتظاهرات فإن الجيش جاهز للتدخل. لكن صيغة التهديد في هذا البيان كانت أوضح وأكثر مباشرة. أما **الثانية**، فاتفاقهما من حيث الشكل، وإن كان البيان الجديد هو الأكبر حجمًا بين جميع البيانات السابقة[199]. وتجدر الإشارة هنا إلى أن ديباجة البيان الجديد تضمنت عبارة غير مسبوقة، وهي أن "القوات المسلحة المصرية" تؤسس ما جاء به هذا البيان على أنها "طرف رئيسي في معادلة المستقبل"! وحاول البيان تخفيف حدة هذه العبارة، بالتشديد لاحقًا على أن "القوات المسلحة لن تكون طرفًا في دائرة السياسة أو الحكم، ولا ترضى أن تخرج عن دورها المرسوم لها في الفكر الديمقراطي الأصيل، النابع من إرادة الشعب".

استمرت التظاهرات، ولم يرضخ الرئيس المنتخب لمطالبها، مقدمًا تنازلات جزئية ليس من بينها استقالته أو إجراء انتخابات رئاسية مبكرة[200]. وبدا أنه يراهن على عدم "تجر[ؤ] الجيش على التدخل"[201]، على الرغم من

---

(199) بلغ حجمه 411 كلمة، فيما أن البيانات السابقة تراوحت بين 70 كلمة في البيان رقم (1) إلى 253 كلمة في البيان رقم (5). كما يلاحَظ أن حجم البيانات - إجمالًا - قد نما تصاعديًا.

(200) وذلك بما تضمنه خطابه الأخير (ساعات قبل إطاحته) بشأن مبادرة لـ "تغيير الحكومة وتشكيل حكومة ائتلافية من الطيف الوطني"، وتأكيد مبادرة تشكيل لجنة تعديلات دستورية. ينظر: **مصر 25**، 2/ 7/ 2013، شوهد في 18/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/d2E1Ht

(201) مجموعة الأزمات الدولية، "السير في دوائر: خطورة المرحلة الانتقالية الثانية في مصر"، **تقرير الشرق الأوسط وشمال إفريقيا رقم 35**، القاهرة/ بروكسل، 7 آب/ أغسطس 2013. ص 4، في: https://bit.ly/3DHw583؛ في سياق متصل ينظر: بشارة، **ثورة مصر**، ص 367.

التحذيرات التي تضمنتها بيانات الجيش وتصريحات قيادته، الصريحة منها والمبطنة، ومن أن وزير الدفاع التقى به مرتين و"طلب إليه الاستجابة للدعوة إلى انتخابات مبكرة"[202]. وفي اليوم الرابع لاندلاع التظاهرات، تدخّل الجيش مسقطًا حكم الإخوان في 3 تموز/ يوليو 2013.

في ذلك اليوم، صدر عن "القيادة العامة للقوات المسلحة" بيان آخر (يشار إليه اختصارا بـ"بيان 3 يوليو") قضى - في ما قضى - بـ"تعطيل العمل بالدستور بشكل مؤقت" (فقرة 6/ أ)، و"تشكيل لجنة [...] لمراجعة التعديلات الدستورية المقترحة على الدستور الذي تم تعطيله مؤقتًا" (فقرة 6/ و)، وتولّي "رئيس المحكمة الدستورية العليا إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد خلال المرحلة الانتقالية لحين انتخاب رئيس جديد" (فقرة 6/ ج)، الذي له "سلطة إصدار إعلانات دستورية خلال المرحلة الانتقالية" (فقرة 6/ د).

بالاستناد الصريح إلى هذا البيان، أصدر الرئيس المؤقت إعلانين دستوريين في 5 و8 تموز/ يوليو. جاء الإعلان **الأول** مختصرًا جدًّا، بواقع مادتين، وهدفه إجرائي، حيث قضى بحل مجلس الشورى الموروث من حقبة الإخوان، بينما جاء الإعلان **الثاني** بمنزلة "دستور انتقالي مؤقت"[203] يحكم البلاد خلال المرحلة الانتقالية الجديدة. إن تناول هذين الإعلانين (الفرع: ب. ب)، يقتضي ابتداءً التعرض لبيان 3 يوليو الذي استندا إليه (الفرع: ب. أ)[204]، ولا سيما في ضوء خصوصية طبيعته التي تضعه بمنزلة "دستورية"[205]!

---

(202) هلال، "مقدمة"، عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو، ص 21-22.

(203) بمعنى إعلان دستوري ذي محتوى موضوعي من حيث تنظيم السلطات والمرحلة الانتقالية، وما إلى ذلك.

(204) إن ما يبرر تناول بيان 3 يوليو في هذا الموضع وليس ضمن الإعلانات الدستورية الصادرة عن المجلس العسكري، هو كونه - من حيث الشكل - ليس صادرًا عن المجلس العسكري، وليس بإعلان دستوري وفقًا للتسمية الرسمية. والأهم من ذلك التوافق والسياق الزمني الذي جاء فيه، ناهيك بعلاقته الوثيقة بالإعلانين الدستوريين الصادرين عن الرئيس المؤقت.

(205) هذه هي الصورة الظاهرة لمساهمة الجيش في السلطة التأسيسية للانتقال في تلك الفترة. أما الصورة المبطنة، فلها علاقة بمدى تدخّل الجيش في صوغ الإعلانين الدستوريين اللذين سنّهما الرئيس المؤقت وأصدرهما، وهو ما يتعذر الوقوف عليه بشكل تفصيلي وموثوق، لما أحاط بذلك التدخّل من سرية وتكتم.

(ب. أ) بيان القيادة العامة للقوات المسلحة كسند للإعلانات الدستورية

على خلاف بيانات المجلس العسكري الصادرة في المرحلة الانتقالية الأولى، باستثناء أحدها[206]، نشر بيان 3 يوليو في **الجريدة الرسمية**[207]. ليست هذه السمة الوحيدة التي تميزه منها، بل إنه يتميز منها أيضًا بصدوره باسم "القيادة العامة للقوات المسلحة"، فيما صدرت البيانات السابقة باسم المجلس العسكري. ولعل ذلك يعبّر عن تحوّل ملمحه الأساسي البروز الشخصي لعبد الفتاح السيسي، كقائد عام ووزير للدفاع على حساب بروز المجلس العسكري الذي ارتبط اسمه بالمرحلة الانتقالية الأولى، على الرغم من أن السيسي نفسه كان – حين إصداره – رئيسًا للمجلس العسكري. كما أن البيان يشترك مع أحد بيانات المجلس العسكري في الإشارة إليهما في ديباجة إعلانات دستورية بصيغة "إطلاع"[208]. وهناك من رأى في استناد الإعلانين الدستوريين الصادرين عن الرئيس المؤقت على هذا البيان، أنها "تكسبه مكانة دستورية على الأرجح"[209].

ألقى البيانَ وزيرُ الدفاع – القائد العام للقوات المسلحة، عقب اجتماع دعا إليه "لحل الأزمة"، بحضور شخصيات دينية وسياسية بارزة[210]، وبذلك، فإن تدخّل الجيش في المشهد السياسي تمايز هذه المرة عن تدخّله الأول إبان ثورة 2011، حيث ظهر للإعلام حينها على شكل اجتماع للمجلس العسكري. أما

---

(206) سبقت الإشارة إليه، وهو البيان الصادر لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديلات دستور 1971.

(207) **الجريدة الرسمية**، العدد 26 مكرر "ح" (3 تموز/ يوليو 2013)، ص 2-4.

(208) البيان المشار إليه في الحاشية ما قبل السابقة، وقد وردت الإشارة إليه في ديباجة إعلان مارس 2011.

(209) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 72.

(210) من بينهم: "محمد البرادعي، رئيس حزب الدستور آنذاك، ومحمود بدر، مؤسس حركة تمرد، [...] وجلال مرة، الأمين العام لحزب النور، بجانب شيخ الأزهر [...] أحمد الطيب، والبابا تواضروس [الثاني، بابا الإسكندرية وبطريرك الكرازة المرقسية]، بالإضافة إلى قيادات القوات المسلحة". وهناك من يشير إلى أن دعوات وجّهت إلى قيادات الإخوان لحضور الاجتماع، إلا أنهم لم يلبوا الدعوة. ينظر: "نص البيان التاريخي في 3 يوليو [...]"، **اليوم السابع**، تقرير أحمد عرفه، 3/ 7/ 2013، شوهد في 6/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/mVgtaF

هذه المرة، فحرص الجيش على أن يكون في خلفية المشهد ممثلون لأطياف مدنية ودينية[(211)].

من حيث الشكل، صِيغ البيان بأسلوب جديد لا يشبه أسلوب أيٍّ من بيانات المجلس العسكري أو حتى الإعلانات الدستورية؛ إذ جاء بواقع ثماني فقرات لم تفصل بين الديباجة والبنود، واستوعبتها ثلاث صفحات في **الجريدة الرسمية**.

جاء محتوى الفقرات الخمس الأولى – وإلى حد ما الفقرة السادسة – يتفق ومنطق الديباجات، حيث تضمنت عبارات من قبيل عدم قدرة القوات المسلحة على تجاهل "حركة ونداء جماهير الشعب التي استدعت دورها الوطني وليس السياسي [؛] على أن القوات المسلحة كانت هي بنفسها أول من أعلن ولا تزال [،] وسوف تظل بعيدة عن العمل السياسي" (فقرة 1)، واستشعارها بأن الشعب "يدعوها للخدمة العامة والحماية الضرورية لمطالب ثورته"، و"لا يدعوها لسلطة أو حكم" (فقرة 2). كما استعرضت الفقرات (3–6) جهد القوات المسلحة الذي بذلته "منذ نوفمبر 2012"، "بصورة مباشرة وغير مباشرة لاحتواء الموقف الداخلي وإجراء مصالحة وطنية" (فقرة 3)، وصولًا إلى أن "خطاب السيد الرئيس ليلة أمس [،] وقبل انتهاء مهلة الـ(48) ساعة جاء بما لا يلبي ويتوافق مع مطالب جموع الشعب... الأمر الذي استوجب من القوات المسلحة، استنادًا على [إلى] مسـ[ـؤ]وليتها الوطنية والتاريخية [،] التشاور مع بعض رموز القوى الوطنية والسياسية والشباب و[من] دون استبعاد أو إقصاء لأحد... حيث اتفق المجتمعون على خارطة مستقبل تتضمن خطوات أولية تحقق بناء مجتمع مصري قوي ومتماسك لا يقصي أحدًا من أبنائه وتياراته وينهي حالة الصراع والانقسام" (فقرة 6).

لعل أخطر ما ورد في الديباجة أعلاه هو محاولة البيان التمييز بين الدورين السياسي والوطني للجيش، بمحاكاة لمنطق عبد الناصر في هذا الخصوص[(212)]،

---

(211) مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 71–72. ينظر حول دور الأزهر والكنيسة: مجيب، "حدود الهيمنة المضادة: تراجع دور الحركات الاحتجاجية"، ص 164–169.
(212) ينظر: نص الاقتباس المُصدر به للقسم الثاني من الدراسة.

وهو ما اعتُبر بمنزلة تأسيس لإمكان تدخّل الجيش في الشأن السياسي مستقبلًا؛ "إذ إن الدور الوطني للقوات المسلحة يدعوها إلى الوقوف ضد الحاكم الجائر الذي خرج الشعب عليه، وإن كان هذا لا يعني إدارتها لشـ[ـؤ]ون البلاد وإنما التيقن من تحقق رغبة الجماهير في التخلص من هذا الحاكم"، وهو ما يعني "أن الجيش في مصر لن يحكم مستقبلًا ولكنه سيحتفظ بحق الفيتو بدعوى تأديته دوره الوطني"[213]. وبذلك يكون الجيش كسا نفسه صبغةً شرعيةٍ خاصةٍ "بوصفه الحَكَم النهائي في لعبة السياسة"[214].

أما البنود أو الأحكام، فعرضت لها الفقرة (6) ذاتها، بعد ديباجة خاصة بها (المقتبس منها أعلاه)؛ إذ جاء في نهاية ديباجتها: "وتشـ[ـتـ]ـمل هذه الخارطة على الآتي". ثم أوردت عشرة بنود، مُرقمة "أبجد هوز" (أ-ي). أشير فيها إلى البنود المتعلقة بتعطيل الدستور (أ) وتشكيل لجنة لتعديله (و)، والرئيس المؤقت (ج) وسلطته بإصدار الإعلانات الدستورية (د). ومن أبرز البنود الأخرى: "تشكيل حكومة كفاءات وطنية قوية وقادرة [،] تتمتع بجميع الصلاحيات لإدارة المرحلة الحالية" (هـ)؛ "مناشدة المحكمة الدستورية العليا لسرعة إقرار مشروع قانون انتخابات مجلس النواب والبدء في إجراءات الإعداد للانتخابات البرلمانية" (ز)؛ و"تشكيل لجنة عليا للمصالحة الوطنية [...]" (ي)[215]. أما الفقرتان (7-8)، فوجهتا رسالتين: **الأولى** للشعب بضرورة "الالتزام بالتظاهر السلمي"، تحت طائلة المسؤولية لمن يخالف ذلك (7)؛ **والثانية** بصيغة شكر "لرجال القوات المسلحة ورجال الشرطة والقضاء الشرفاء المخلصين على دورهم الوطني [...]" (8).

(213) عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 166.

(214) مجموعة الأزمات الدولية، "السير في دوائر: خطورة المرحلة الانتقالية الثانية في مصر"، ص 1.

(215) تمثلت البنود الثلاثة المتبقية في ما يلي: "يؤدي رئيس المحكمة الدستورية العليا اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة" (ب)؛ "وضع ميثاق شرف إعلامي يكفل حرية الإعلام ويحقق القواعد المهنية والمصداقية والحيدة وإعلاء المصلحة العليا للوطن" (ح)؛ و"اتخاذ الإجراءات التنفيذية لتمكين ودمج الشباب في مؤسسات الدولة ليكون شريكًا في القرار كمساعدين للوزراء والمحافظين ومواقع السلطة التنفيذية المختلفة" (ط).

من الملاحظات الشكلية الأخرى، الغموض في الإشارة إلى الرئيس المؤقت (المصطلح الذي لم يرد في البيان)؛ فمن جهة، لم يشر البند (ب) إلى ماهية اليمين الذي يؤديها "رئيس المحكمة الدستورية العليا"، بمعنى لم يرد فيه أنها يمين تولّي رئاسة الجمهورية مؤقتًا؛ ومن جهة أخرى، استعمل البند (ج) مصطلح "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد"، وليس رئاسة الجمهورية مؤقتًا. وعندما أشار البند (د) إلى سلطته في إصدار إعلانات دستورية، أشار إليه باسم "رئيس المحكمة الدستورية العليا"، وليس باسم الرئيس المؤقت(216).

تأتي هذه الملاحظات بمقاربة النص وما حدث فعلًا في وقت لاحق؛ إذ أدى رئيس المحكمة الدستورية اليمين الدستورية في اليوم التالي لصدور البيان أمام الجمعية العامة للمحكمة(217)، "رئيسًا مؤقتًا لمصر"(218)؛ وصدر الإعلانان الدستوريان باسم "رئيس الجمهورية المؤقت". اللافت هنا أن عدلي منصور أدى في يوم 4 تموز/ يوليو يمينًا "دستورية" "غير دستورية"؛ إذ لم يكن في

---

(216) في الإمكان التعليق طويلًا في نقد البنية الشكلية لهذا البيان؛ فإلى جانب خلطه بين أسلوبي البيانات والإعلانات الدستورية، وخلطه بين الديباجة والأحكام، فإن الأحكام التي أوردتها الفقرة السادسة منه لم تأتِ متسلسلة موضوعيًا، وهو ما لوحظ في عرض أحكامه أعلاه. كما يمكن الاستشهاد على ذلك بالإشارة - على سبيل المثال - إلى أن إجراءات تأدية رئيس المحكمة الدستورية لليمين وردت في البند (ب)، فيما ورد الحكم الخاص بتوليه "إدارة شؤون البلاد" في البند التالي (ج).

(217) جرت عادة الدساتير المصرية أن تقرر أداء اليمين أمام مجلس الشعب، إلا أن بحكم غياب مجلس الشعب وتعطيل دستور 2012، تنبه البيان إلى هذه المسألة، فحدد أداء اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية. وعمد المجلس العسكري سابقًا إلى ذلك قبيل تنصيب مرسي (كما سبق أن أشير)؛ إذ تصادف تنصيبه مع حل مجلس الشعب، فأتى الإعلان الدستوري المكمل (يونيو 2012) ليقرر أن يؤدي الرئيس المنتخب اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية. هذا مع العلم بأن دستور 2012 كان يقرر أداء اليمين أمام مجلسي الشعب والشورى، وفي حال حل مجلس الشعب يكتفى بأدائه أمام مجلس الشورى فحسب. وبصدور البيان، كان مجلس الشورى لا يزال قائمًا، ولم يشر البيان إلى حله، ليأتي حكمٌ بحله بموجب الإعلان الدستوري الأول للرئيس المؤقت. وبصدور الدستور المعدل لعام 2014، ومع إلغاء مجلس الشورى كليًا من النظام السياسي، أورد الدستور نصًا بأن تأدية اليمين الدستورية تكون أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية "في حال عدم وجود مجلس النواب" (مادة 144).

(218) "الأزمة في مصر: عدلي منصور يؤدي اليمين رئيسًا مؤقتًا"، BBC عربي، 4/ 7/ 2013، شوهد في 7/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/NqVh1f

الوقت ذاته أي نص دستوري سارٍ يتضمن صيغة اليمين، والبيان غفل عنها. وبالعودة إلى صيغة اليمين التي نطق بها منصور، يلاحَظ أنها الصيغة ذاتها التي خبرها دستور 1971 الساقط (مادة 79)، وإعلان مارس 2011 الملغى (مادة 30)، ودستور 2012 المعطل (مادة 137). وهي أيضًا الصيغة ذاتها التي سترد في دستور 2014 (مادة 144)[219].

لا شك في أن لهذا البيان طبيعة خاصة وضعته في منزلة دستورية؛ ليس لإشارة الإعلانين الدستوريين إليه في ديباجتهما، ولا لنشره في **الجريدة الرسمية** فحسب، وإنما لطبيعة الأحكام التي جاء بها؛ إذ إن أغلبها من طبيعة الأحكام التي خبرت التجربة المصرية تمريرها من خلال إعلانات دستورية. وبالمقاربة مع الإعلانات الدستورية الصادرة عن المجلس العسكري، نرى أن لهذا البيان طبيعة مقاربة جدًّا لطبيعة الإعلان الأول (إعلان فبراير 2011). وغالبًا ما كان التوجه بعدم تسمية الوثيقة بإعلان دستوري، في ظل صدورها عن القائد العام للقوات المسلحة، يندرج ضمن التوجه الجديد الذي تعاطت به قيادة الجيش مع المرحلة الانتقالية الجديدة، المتمثل بإدارة شؤون البلاد من خلف ستار (الرئيس المؤقت)، وليس بشكل مباشر، كما في تجربتها الأولى.

(ب. ب) الإعلانان الدستوريان للرئيس المؤقت ما بين تكميل البيان وتنفيذه

صدر عن الرئيس المؤقت إعلانان دستوريان هما آخر الإعلانات الدستورية عمومًا. فكان **الأول** في 5 تموز/يوليو 2013 (اليوم التالي للتنصيب)[220]، بواقع ديباجة اقتصرت على الإشارة إلى بيان 3 يوليو، ومادتين تقضي الأولى بـ"حل مجلس الشورى". ويتميز هذا الإعلان من بين جميع الإعلانات الدستورية باعتباره أقصرها على الإطلاق[221]. أما **الإعلان الثاني**،

---

(219) ينظر تأدية منصور لليمين: **قناة ON**، 4/ 7/ 2013، شوهد في 7/ 5/ 2017، في:
https://bit.ly/3lgr2mB

(220) **الجريدة الرسمية**، العدد 27 مكرر (6 تموز/يوليو 2013)، ص 2.

(221) كما يشترك مع إعلان 11 أغسطس 2012 بكونهما الإعلانين الوحيدين اللذين اختلف فيهما=

فصدر بعد يومين من نشر الإعلان الأول[222]، ليضع أحكامًا دستورية تنظم المرحلة الانتقالية. قبل التعرض لهذا الإعلان، تجدر العودة إلى المقاربة مع الإعلانات الدستورية الصادرة عن المجلس العسكري، حيث يلاحَظ أن وظيفة الإعلان الثاني للرئيس المؤقت مقاربة جدًّا لإعلان مارس 2011 للمجلس العسكري. أما الإعلان الدستوري الأول للرئيس المؤقت، فيبدو أنه جاء متعجلًا ليقرر ما غفل عنه بيان 3 يوليو، أو تغافل عنه (فهو لم ينتظر ثلاثة أيام حتى يضمِّن حكمه الوحيد في الإعلان التالي)، خصوصًا أنه حكم من طبيعة الأحكام ذاتها التي تضمنها البيان.

جاء الإعلان الدستوري الثاني (إعلان 8 يوليو) بواقع ديباجة مختصرة، أشارت إلى بيان 3 يوليو والإعلان الدستوري الأول و33 مادة. وقبل التعرض للمواد، تجدر الإشارة إلى بعض الملاحظات التي سُجلت بخصوص الديباجة؛ فهناك من رأى في ما تضمنته من استناد إلى بيان 3 يوليو ما "يتضمن الإساءة لمصر"، فيما يؤكد "أن ما حدث في 30 يونيو و3 يوليو انقلاب عسكري وليس ثورة بالمعنى الدقيق لمفهوم الثورة"، في ضوء تغاضي الديباجة عن الإشارة إلى أي من الثورتين[223].

أما مواد الإعلان، فأسوة بإعلان مارس 2011، لم يجر تبويب هذه الأحكام، بل جاءت متتالية بشكل موضوعي، بما يتوافق إلى حد ما وترتيب المواد في الدساتير المصرية (دستور 1971 خصوصًا). وبمقارنة هذا الإعلان الدستوري بإعلان مارس 2011، يلاحَظ أن الإعلان الجديد استوعب العديد من أحكام إعلان مارس 2011، خصوصًا في ما يتعلق بالمبادئ العامة

= تاريخ الصدور عن تاريخ النشر؛ فجميع الإعلانات الدستورية الأخرى صدرت ونُشرت في التاريخ ذاته. أما هذان الإعلانان، فنُشرا في اليوم التالي من تاريخ الصدور.

(222) **الجريدة الرسمية**، العدد 27 مكرر "أ" (8 تموز/يوليو 2013)، ص 2-10.

(223) إبراهيم درويش، "الاتجاهات الحديثة في صناعة الدساتير"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 14، العدد 53 (كانون الثاني/يناير 2014)، ص 89.

للدولة[224]، النظام الاقتصادي[225]، والحقوق والحريات العامة[226]. وهو المسلك الذي كان هناك من انتقده، لكون أغلب المواد المنقولة من إعلان مارس 2011 "لا علاقة لها بطبيعة الإعلان الدستوري"[227].

أما في ما يتعلق بتنظيم الإعلان الجديد للسلطات العامة، فنجد أنه من حيث الشكل أعاد النظر في أولوية ترتيبها؛ فعلى خلاف إعلان مارس 2011 الذي أخر السلطة القضائية والجيش إلى ما بعد تناول رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية، صدّرهما إعلان 8 يوليو 2013 على بقية السلطات العامة؛ إذ عرض للسلطة القضائية بداية (المواد 16-20)؛ لتليها شؤون القوات المسلحة (المواد 21-22). أما رئيس الجمهورية، فنظمت أحكامه المواد (23-24)، فيما نظمت المادتان (25-26) مجلس الوزراء، والمادة (27) مشتركة بينهما، إذ تتعلق بحالة الطوارئ. أما السلطة التشريعية (البرلمان)، فلم يتطرق إليها الإعلان، الذي خص رئيس الجمهورية بسلطة التشريع التي تنتقل "لمجلس النواب فور انتخابه" (مادة 42/ 1). وغالبًا، لذلك صلة بنية عدم عقد الانتخابات البرلمانية إلا بعد صدور الدستور المعدل، وليس خلال سريان هذا الإعلان، وهو ما حصل بالفعل، إذ لم تُجر الانتخابات البرلمانية إلا في الربع الأخير من عام 2015.

أما المواد المتبقية، فإن المواد (28-30) منها نظمت آلية تعديل الدستور المعطل، وما هو سيجري تناوله في الفرع التالي (ثانيًا)، وجاءت المواد (31-33) متضمنة أحكامًا انتقالية وختامية.

(224) المادتان (1-2) من إعلان 8 يوليو تقابل المواد (1-3) من إعلان مارس 2011، باستيعاب جميع الأحكام باستثناء الحكم الخاص بالعلاقة مع الأمة العربية، وكان استيعاب من خلال الدمج وإعادة الصياغة.

(225) المادة (3) من إعلان 8 يوليو تقابل المادة (5) من إعلان مارس 2011، باستيعاب الأحكام والإضافة لها، واستبعاد "تنمية النشاط الاقتصادي".

(226) المواد (4-12، 14-15) من إعلان 8 يوليو تقابل المواد (4، 6-24) من إعلان مارس 2011، باستيعاب أبرز الأحكام مع تعديلات كبيرة في الصياغة، وبالأخص من خلال الدمج.

(227) ينظر: درويش، "الاتجاهات الحديثة في صناعة الدساتير"، ص 89.

ثانيًا: علاقة الجيش بالسلطة التأسيسية للمستقبل

دخلت السلطة التأسيسية للمستقبل في تحولات عدة؛ فخلال المرحلة الانتقالية الأولى، وبعد أن انتهت مبادرة المجلس العسكري بتعطيل دستور 1971 وتعديله، بإصدار إعلان مارس 2011، ليقَر نهائيًا بسقوط ذلك الدستور. وعملًا بأحكام الإعلان المذكور، انتخب البرلمان (بجلسة مشتركة لغرفتيه) جمعية تأسيسية بعد نحو شهرين من انتخابه (آذار/ مارس 2012)، إلا أنه انتخب نصف عدد أعضائها من داخله، فلاحقتها قضايا ببطلان تشكيلها. وسرعان ما قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تشكيلها (نيسان/ أبريل). وبعد مجادلات وحوارات استمرت نحو شهرين، شكل البرلمان جمعية ثانية (حزيران/ يونيو)، لتلاحَق قضائيًا هي الأخرى بفعل أسباب عدة، فحصّنها الرئيس المنتخب لتلافي حلّها، إلى أن انتهت من إعداد الدستور، الذي صدر بعد الاستفتاء عليه (نهاية العام 2012)، إلا أن صدوره لم يمنع متابعة الاستمرار من ملاحقتها قضائيًا، ليأتي الحكم النهائي غير مُقر صراحة ببطلان تشكيلها (حزيران/ يونيو 2013). وما هو إلا شهر واحد عقب ذلك، حتى جرى إسقاط الرئيس المنتخب وتعطيل الدستور الذي أعدته تلك الجمعية، بموجب بيان 3 يوليو.

أما المرحلة الانتقالية الثانية، فلم تشهد فيها السلطة التأسيسية للمستقبل كثيرًا من التحولات، باستثناء دخولها - في تلك المرحلة - التحول الأكبر، بالبناء على تجربة المرحلة الأولى؛ إذ جرى تنظيم تشكيل السلطة التأسيسية للمستقبل بموجب إعلان 8 يوليو 2013، بحيث تتشكل من لجنتين: **الأولى** تضم عشرة أعضاء (عُرفت لاحقًا باسم لجنة العشرة أو "لجنة الخبراء")، لاقتراح التعديلات الدستورية على دستور 2012 المعطل؛ **والثانية** تضم خمسين عضوًا (عُرفت لاحقًا باسم لجنة الخمسين)، لتنظر في اقتراحات لجنة العشرة، وتعد "المشروع النهائي للتعديلات الدستورية"، ليستفتى عليها الشعب لاحقًا. وبالفعل، صدر الدستور المعدل مطلع العام 2014، بعد أن لوحقت لجنة الخمسين هي الأخرى قضائيًا، إلا أن أيًا من تلك الدعاوى لم يترتب عليها بطلان تشكيل اللجنة.

مثلت السلطة التأسيسية "المعركة" الأهم بين أطراف الانتقال[228]. وكانت حاضرة في مجمل الأزمات التي دارت بين تلك الأطراف، ولا سيما من خلال علاقة السلطات الثلاث بعضها ببعض (وفقًا لما سيشار إليه في الفصل الثاني). هذه الظاهرة تُعتبر طبيعية في انتقال ساده أسلوب "المغالبة" لا "المشاركة"، والدخول سريعًا في منطق التنافس الانتخابي. وبذلك يصح الطرح القائل بأن الدساتير عمومًا، وفي مصر خصوصًا، تعكس "التوازن المحلي للقوى الاجتماعية السياسية"[229]، إلا أن الدساتير مع ذلك لا تقف عند عكس الواقع بل تحاول أيضًا أن ترسم "ملامح المأمول"[230]. في الحالة المصرية، لم تصل الدساتير إلى توليفة معقولة بين الواقع والمأمول في ظل تطلّع الشعب إلى العملية الدستورية من منطلق المدرسة الكلاسيكية التي ترى في تلك العملية "عملية سياسية بحد ذاتها تسمو فوق العملية السياسية اليومية المتغيرة"؛ فيما تطلعت الأطراف السياسية إلى هذه العملية وفقًا لمنطق المدرسة الواقعية "التي ترى أن صنع الدستور لا يمكن فصله عن التوازنات السياسية اليومية التي يتم في إطارها"[231].

بالنسبة إلى الجيش، فُهم أن بمساهمته في نجاح الثورة، "حجز لنفسه مكانًا بين القوى التي تساهم في صنع المستقبل السياسي في البلاد"، منطلقًا في ذلك من اعتبارات عدة: **الأول** إدراكه كونه أهم مؤسسات الدولة ومكونًا أساسيًا "لأي نظام سياسي سابق أو لاحق"؛ **والثاني** حرصه على مصالح المؤسسة العسكرية"،

---

(228) "معركة الدستور' كانت العبارة الأكثر استخدامًا والأدق في وصف اقتراب الأطراف السياسية المصرية [...] [من] عملية صناعة الدستور بعد ثورة 25 يناير 2011. وقد بدأت هذه 'المعركة' حين لم يتم تحديد المعايير التي ستحكم آليات صنع الدستور ومضمونه، وهي المعايير التي تعكس في الحقيقة نظرة الفاعلين لصفة الدستور". ينظر: ياسمين فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية بين العقد الاجتماعي والتعاقد السياسي"، في: **الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية: تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية**، تحرير ألفارو فاسكونسيلوس وجيرالد ستانغ (باريس/ بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2014)، ص 116.

(229) عيسى، "الدستور والثورة"، ص 135.

(230) المرجع نفسه، ص 144.

(231) ينظر: فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 116-117.

ناهيك بـ"ثقافة المؤسسة، والرؤى السائدة بين صفوفها بشأن الدولة والمجتمع والعلاقة بينهما، وكذلك التعريف السائد بين قياداته للأمن القومي والمصلحة الوطنية"[232]. وبذلك، سعى الجيش - على الأقل - إلى تقنين امتيازاته القائمة عمليًا قبل الثورة، بفعل مراكمة خبرة علاقته بالسياسة في الدستور الجديد، ولا سيما أن تلك الامتيازات باتت - بعد الثورة - موضع نقاش غير مسبوق، بما يطرح إمكان إما حرمانه منها بموجب الدستور، وإما تفرد السلطة المدنية به لاحقًا في ظل احتمالية أن يكون الرئيس الآتي مدنيًا[233]. وهو (الجيش) الذي لم يعتد تلقي الأوامر من المدنيين[234].

لذلك، شرع المجلس العسكري مبكرًا "في مراجعة سياسة عدم النص صراحة وتفصيلًا على دور الجيش في الدستور وعلاقته بالسلطة السياسية، وهي السياسة التي سادت طيلة العقود الستة المنقضية مستندة إلى الترابط الواضح بين القوات المسلحة ونظام يوليو 1952" (أي النظام الحاكم)[235]، بما لا يستدعي تقنين دور الجيش ما دام التطبيق العملي يكفل له مكانه متميزة[236].

في هذا السياق، وإضافة إلى المصارحة بضرورة ترسيخ الجيش في الدستور التالي[237]، أقدم المجلس العسكري خلال المرحلة الانتقالية الأولى

---

(232) عبد الجواد، "موقع الجيش في الدستور"، ص 58.

(233) يتوافق وهذا الطرح: بشير عبد الفتاح، "بين يناير 2011 ويوليو 2013: جيش مصر في قلب العاصفة"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 80؛ وفي سياق متصل ينظر: عبد الفتاح، "الرئيس والجيش في الجمهورية الثانية"، ص 92-93.

(234) ينظر: طيبي غماري، **الجندي والدولة والثورات العربية** (الدوحة/بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 116-117.

(235) عبد الفتاح، "الرئيس والجيش في الجمهورية الثانية"، ص 93.

(236) وبصورة أخص في ضوء تعاظم دور سياسات رؤساء الجمهورية "وتصريحاتهم في تحديد موقع الجيش في الحياة العامة على حساب النصوص الدستورية ذات الصلة". ينظر: المرجع نفسه، ص 91-92.

(237) من ذلك على وجه الخصوص تصريحات اللواء ممدوح شاهين (عضو المجلس العسكري)، ومنها حديثه عن امتيازات للجيش في الدستور منذ العهد الملكي. ينظر: مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 23، 93. ولكن في الواقع كان العهد الملكي يفرض رقابة مدنية محكمة على الجيش. ينظر: علي الدين هلال، "تطور المؤسسات السياسية في مصر الحديثة: ماذا استمر وماذا تغير فعلًا؟"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 58-59؛ هلال، =

على بذل محاولتين: **الأولى** محاولة إعداد "الدستور الجديد تحت رعايته وفي ظل توليه السلطة السياسية"، قبل انتخاب رئيس الجمهورية[238]، **والثانية** محاولة تمرير "مبادئ فوق دستورية"، لتوجيه السلطة التشريعية في عملها داخل نقاط متفق عليها، من بينها مكانة خاصة للجيش[239]. فشلت المحاولة الأولى، تحت ضغط الشارع المطالِب بالتعجيل بانتخابات الرئاسة، في ظل تعثّر عملية وضع الدستور، لإشكالات اتصلت بتشكيل الجمعية التأسيسية. وكان للثانية أن تكون آلية احتياطية في حال فشل الأولى، إلا أنه فشل فيها هي الأخرى[240].

بذلك، ووفقًا لنظرية فارول، أراد الجيش المصري أن يستخرج ثمن دوره على شكل ترسيخ دستوري في مقابل إطاحته الدكتاتورية وتحويل السلطة إلى الشعب، استنادًا إلى الصفقة (يصفها بـ"Faustian bargain") التي أبرمها مع الشعب[241]. وفيما يجد فارول هذا المسلك مستوعبًا – ضمن نظريته –، في ضوء احتمالية "سيطرة الإسلاميين على الديمقراطية الناشئة"، والحاجة إلى مؤسسة تعمل كمضاد للأغلبية من أجل إتاحة المجال للأقلية للتقدم؛ فإنه بالتالي انتقد خصوم الدور الدستوري للجيش الذين وجدوا دعمًا كبيرًا لتوجهاتهم في النظرية الدستورية التقليدية التي ينتقدها[242].

على الرغم من فشل المحاولتين، خرج الجيش راضيًا – إلى حد كبير – عن

= "خبرة التاريخ: تطور المؤسسات السياسية 1952-2013"، ص 46-47. بل وهناك من تحدث عن توسع "غير دستوري" في صلاحيات الملك في إدارة شؤون الجيش، ينظر: حازم قنديل، "العودة إلى ظهر الحصان: الجيش بين ثورتين"، في: **الربيع العربي في مصر: الثورة وما بعدها**، تحرير بهجت قرني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 224-225.

(238) البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 187.

(239) عبد الفتاح، "الرئيس والجيش في الجمهورية الثانية"، ص 93.

(240) في سياق متصل، يقول يزيد صايغ أن المجلس العسكري وجد نفسه فجأة في موقع الصدارة، فـ"وجد صعوبة جمة في تقديم رؤية اجتماعية أو برنامج اقتصادي أو خطة سياسية متكاملة للعملية الانتقالية، وتعثر مرارًا حين حاول أن يصوغ تحديدًا واضحًا لمصالحه وأن يبتكر صيغًا دستورية لحمايتها". ينظر: صايغ، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، ص 9.

(241) Ozan O. Varol, "The Military as the Guardian of Constitutional Democracy," *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 51, no. 3 (2013), p. 557.

(242) Ibid., pp. 550-551.

مكانته في دستور 2012، في سياق ترضية الإخوان له لعدم إثارته[243]، ضمن ما وصفه البعض بالصفقة، إلا أن تعطيله الدستور مع إطاحة الرئيس المنتخب وفَّر للجيش فرصة أخرى لمراجعة الدستور وتعديله في ظروف أفضل تصب في مصلحته، فتعززت مكانته أكثر في دستور 2014 (يُنظر الملحق: 8)[244].

أخذت علاقة الجيش بالسلطة التأسيسية للمستقبل خلال الانتقال بُعدين شملا الجوانب العضوية، من حيث تشكيل السلطة التأسيسية وبطلان تشكيلها (حلها)[245]، والجوانب الموضوعية من حيث آليات التدخل في عملها. ولما كان تناول الجوانب الموضوعية (البُعد الثاني) في القسم الثاني من الدراسة يُعتبر منتجًا أكثر[246]، فسيؤجل استيعاب ذلك البُعد تفصيلًا إلى القسم الثاني. أما هنا، فسيكون التركيز بصورة خاصة على الجوانب العضوية أو الشكلية (السلطة التأسيسية تشكيلًا وبطلانًا). ولكن هذا التوجه الأساسي لن يمنع من التطرق إلى بعض الجوانب الموضوعية، بإبراز أهم ملامح تدخّل الجيش في عمل السلطة التأسيسية[247]، سواء في المرحلة الانتقالية الأولى (الفرع: 1) أو في المرحلة الانتقالية الثانية (الفرع: 2). لكن يجدر قبل ذلك التمهيد سريعًا في ما يتعلق بالسلطة التأسيسية.

---

(243) ينظر: صايغ، "العلاقة المدنية-العسكرية الجديدة في مصر".

(244) في ضوء أن الدراسة تفرد القسم الثاني لتناول مكانة الجيش في النظام الدستوري الجديد، من دون إغفال تطورها خلال الانتقال عما كانت عليه قبل الثورة؛ فلن يعرض هنا لصلاحيات الجيش وامتيازاته في أيٍّ من الدستورين، باستثناء ما يتطلبه تناول الموضوع من بعض الإشارات.

(245) المفردة القانونية الأدق هي "بطلان التشكيل" الذي يترتب على قرار قضائي ينتج هذا الأثر، فيما "الحل" هو إجراء تنفيذي تقْدم عليه السلطة التنفيذية إنفاذًا لترتب البطلان، إلا أنه يجري استعمال مفردة "حل" في التناول التالي على سبيل المرادفة.

(246) في سياق تحليل خلفية أبرز الأحكام الدستورية التي كرسها الجيش في الدستور.

(247) في مثل هذه الموضوعات، وفي حالات دراسية أخرى (مثل تونس)، عادة ما يُعرض لدور الجيش في تأمين الاستفتاء، وهو الدور الذي يذكر غالبًا على سبيل الإشادة. لن تعرض الدراسة بشكل خاص لهذا الدور، باعتباره ثانويًا جدًا في الحالة قيد الدراسة. صحيح أن الجيش قام بتأمين الاستفتاءات (بل والانتخابات أيضًا)، ذلك أنه لم يكن بالدور الإشكالي الذي يستحق التوسع في دراسته، وذلك مقارنة بالأدوار الأخرى التي تدخّل الجيش بموجبها في العملية التأسيسية.

للسلطة التأسيسية صورتان، أصلية (originaire) ومشتقة أو منشَأة (institué). والأصل أن "تنشأ السلطة التأسيسية الأصلية من إرادة سياسية محضة، إما منشأة بمعزل عن كل دستور وهذا إذا ما تزامنت مع الخلق الفعلي للدولة أو على أنقاض دستور انتهى بإحدى الكيفيات المقررة لنهاية الدساتير"[248]. لا شك في أننا في الحالة قيد الدراسة - في المرحلتين الانتقاليتين - قبالة سلطة تأسيسية أصلية قامت على أنقاض دستور انتهى بفعل ثورة. وجرى التعبير عن الإرادة السياسية في المرحلة الانتقالية الأولى، بموجب بيانات المجلس العسكري ذات العلاقة وإعلان فبراير 2011.

ربما لا تثير هذه الملاحظة أي جدل بخصوص تجربة السلطة التأسيسية خلال المرحلة الانتقالية الأولى. أما في المرحلة الثانية، فثمة من يقول، ربما، وفي ضوء ذهابها إلى تعديل دستور 2012 لا إلى وضع دستور جديد - بأن السلطة التأسيسية فيها كانت مشتقة لا أصلية. إلا أن هذا الطرح لا يتوافق وطبيعة السلطة التأسيسية المشتقة التي هي بمنزلة هيئة مفوَضة من السلطة التأسيسية (غالبًا تكون البرلمان) لتقوم بتعديل الدستور، وفقًا لإجراءات معينة تنظمها أحكام الدستور ذاته، بسبب تعذّر استمرار قيام السلطة الأصلية "فعليًا وقانونيًا"، وإنما "قيامًا حكميًا" فحسب، وهي التي "تحمل قرار فنائها بتمام العملية الدستورية"[249].

أما السلطة التأسيسية في المرحلة الانتقالية الثانية، فإنها تشكلت خارج إطار الدستور الذي عُطل أصلًا لتقوم بتعديله؛ إذ عُبر عن الإرادة السياسية بتشكيلها بموجب بيان 3 يوليو وإعلان 8 يوليو. وبالتالي، فإننا هنا أيضًا قبالة سلطة تأسيسية أصلية لا مشتقة، إلا أنها ذهبت لتعدل الدستور المعطل بدل وضع دستور جديد كما هو اختصاص السلطة المشتقة، وإن كان هذا

---

(248) يوسف حاشي، **في النظرية الدستورية** (وهران: ابن النديم للنشر والتوزيع؛ بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009)، ص 214-215؛ في سياق متصل (يضيف حالة ثالثة)، ينظر: عبد الوهاب، **القانون الدستوري**، ص 87-90؛ وينظر أيضًا: أوليفيه دوهاميل وإيف ميني، **المعجم الدستوري**، ترجمة منصور القاضي (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996)، ص 723.

(249) حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 214-215.

المسلك ليس بالشائع؛ إذ تذهب السلطة الأصلية عادة إلى وضع دستور جديد[250].

مع ذلك، فإن الوثيقة الدستورية الصادرة في 2014 ليست بالضبط صيغة معدلة من دستور 2012، كما أنها ليست دستورًا جديدًا بالمعنى التقني، بل هي بين هذا وذاك. وحول هذه المسألة، ثار جدل موسع، سواء داخل اللجنة التأسيسية أو خارجها. وكان لمحكمة القضاء الإداري رأي في هذا الخصوص، يُعرض له لاحقًا[251].

كان هذا من حيث نوع السلطة التأسيسية، وأما من حيث أسلوب وضع الدستور، فإن أدبيات القانون الدستوري درجت على التمييز بين أساليب ديمقراطية وأخرى غير ديمقراطية في إعداد الدساتير[252]. وبالمقاربة بين الأسلوب الذي خبرته التجربة المصرية في المرحلة الانتقالية الأولى وتلك الأساليب - وفقًا لشروحاتها الفقهية - يلاحَظ أنه جرى الجمع (وفقًا لتوليفة معينة ليست مبتكرة كليًا) بين أسلوبين من الأساليب الديمقراطية: الجمعية التأسيسية والاستفتاء، ذلك أن هذا الجمع لم يأخذ بالنموذج "الأكثر ديمقراطية" في أسلوب الجمعية التأسيسية، وهو الانتخاب المباشر من الشعب لأعضائها، كما لم يأخذ بالنموذج "الأقل ديمقراطية" في أسلوب الاستفتاء، وهو وضع الدستور من لجنة اختارتها السلطة التنفيذية وعرضها للتصويت الشعبي؛ بل اتخذ مسلكًا وسطيًا: انتخاب الجمعية التأسيسية من قبل أعضاء البرلمان المنتخبين من الشعب، وعرض مشروع الدستور الذي تعده الجمعية على الاستفتاء (بشكل أقرب إلى الاستفتاء التأسيسي).

---

(250) عبد الوهاب، **القانون الدستوري**، ص 86 (يتحدث في الإطار النظري دون التطرق للحالة قيد الدراسة هنا).

(251) في معرض نظرها يطعن في تشكيل لجنة الخمسين، الدعوى رقم 72326 لسنة 67 قضائية، بتاريخ 29 تشرين الأول/ أكتوبر 2013. تعذّر الوصول إلى القرار من مصدر رسمي، ولذلك اعتمدت النسخة المرفقة في: "بوابة الأهرام: تنشر نص حكم رفض دعوى 'عكاشة' بحل 'الخمسين' وتأييد شرعيتها"، **بوابة الأهرام**، تقرير وسام عبد العليم، 30/ 10/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/zKVpU7

(252) أشير إليها سابقًا في تمهيد الفرع (أولًا) من هذا الفصل.

أما في المرحلة الانتقالية الثانية، فكان الأسلوب المتبع "أقل ديمقراطية"؛ إذ نحا أكثر باتجاه الاستفتاء على مشروع دستور وضعته لجنة (لجنتان متتاليتان على وجه الدقة) عيّنها رئيس الجمهورية المؤقت (الذي تعوزه هو أصلًا الشرعية الانتخابية)، بناء على ترشيحات من الجهات الممثلة (بشكل أقرب إلى الاستفتاء السياسي)[253]، وبذلك توافقت التجربة الثانية مع الخبرة المصرية السابقة في الجمهورية الأولى، خصوصًا تجربة وضع دستور 1956[254].

أخيرًا، في ما يتعلق بآلية تشكيل السلطة التأسيسية، تمايزت الآلية المتبعة في المرحلة الانتقالية الأولى (التي أعدت دستور 2012)، عما خبرته المرحلة الانتقالية الثانية (التي شهدت صدور دستور 2014)؛ ففي المرحلة الأولى، اتبعت طريقة الانتخاب غير المباشر، وهي إحدى ثلاث طرق دارجة في هذا الخصوص؛ فبالإضافة إليها، هناك طريقة الانتخاب المباشر التي تُعتبر "الأكثر ديمقراطية"، ومثالها تجارب تونس وأفغانستان وبوليفيا وغيرها، وطريقة التعيين من السلطة الحاكمة، وهي أقلها ديمقراطية[255]. وهذه هي الطريقة التي ستخبر مصر صيغة مُحسَّنة منها في المرحلة الانتقالية الثانية[256]. وفيما كانت طريقة الانتخاب غير

---

(253) ينظر في التمييز الفقهي بين "الاستفتاء التأسيسي" و"الاستفتاء السياسي": بن حماد، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، ص 270-272؛ حاشي، **في النظرية الدستورية**، ص 176-178.

(254) ينظر بخصوص أسلوب نشأة دستور 1956: عبد الوهاب، **القانون الدستوري**، ص 274-275؛ بدوي، **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر**، ص 235-237؛ وينظر عمومًا حول الأساليب التي خبرتها التجارب المصرية: الشاعر، **النظرية العامة للقانون**، ص 179-210؛ سيد رجب السيد، "الجمعية التأسيسية لوضع الدستور: دراسة مقارنة"، مجلة **الديمقراطية (مصر)**، مج 12، العدد 45 (كانون الثاني/ يناير 2012)، ص 30-33؛ أحمد خميس كامل، "عملية وضع الدستور: الطرق والمراحل مع التطبيق على الحالة المصرية 2012"، في: **الديمقراطية المتعثرة: مسار التحركات العربية الراهنة من أجل الديمقراطية**، تنسيق وتحرير علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014)، ص 169-171.

(255) ينظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، "اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة"، ورقة نقاش (تشرين الثاني/ نوفمبر 2012)، ص 11-12.

(256) إضافة إلى المعيار الديمقراطي في التمايز بين هذه الطرق، هناك معيار آخر تقني؛ ففي الوقت الذي تعتبر طريقة الانتخاب المباشر الأكثر ديمقراطية، فإن طريقة التعيين، وبشكل أقل طريقة الانتخاب غير المباشر، تعتبران الطريقتين الأكثر تلبية لمعياري التمثيل النوعي للشعب ووجود الكفاءات المتخصصة التي عادة لا تنصفها حسابات الانتخابات المباشرة. يتوافق وهذا الطرح: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، "اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية"، ص 4، 7، 10.

المباشر هي الأكثر رواجًا عالميًا حتى بداية التسعينيات[257]، فإنها تراجعت لاحقًا لتتصدر طريقة الانتخاب المباشر[258]. وأما في يتعلق بمشاركة البرلمان في وضع الدستور "بطريقة أو بأخرى"، فهناك من يشير إلى أنها بلغت، في الفترة بين عامي 1975 و2005 أكثر من 50 في المئة من إجمالي التجارب التأسيسية[259].

1 – الجيش والسلطة التأسيسية خلال المرحلة الانتقالية الأولى

الأصل – كما أشير سابقًا – أن السلطة التأسيسية الأصلية تزول قانونًا بإنجازها وضع الدستور، فيما يعبّر عنه بالوضع الطبيعي للانقضاء القانوني للسلطة التأسيسية، إلا أن التجربة المصرية خلال المرحلة الانتقالية الأولى شهدت بطلان تشكيل الجمعية الأولى فور تشكيلها وقبل إعداد الدستور (الفرع: أ)، وبقيت الجمعية الثانية ملاحقة بالإبطال حتى ما بعد انتهائها من إعداد الدستور ونفاذه (الفرع: ب).

قبل تناول هذين الموضوعين، تجدر الإشارة إلى محاولة المجلس العسكري، خلال المرحلة الانتقالية الأولى، لتمرير مبادئ فوق-دستورية ترسخ مكانته في الدستور الجديد، معتمدًا في هذا الخصوص على أداتين: **الأولى** التوافق على وثيقة استرشادية للمبادئ فوق الدستورية الحاكمة لإعداد الدستور[260]، **والثانية** تمرير أحكام من هذا القبيل في الإعلانات الدستورية التي سنّها وأصدرها، ولا سيما إعلان يونيو 2012 (المكمل).

---

(257) من الأمثلة على ذلك تجارب: الهند، أستراليا وألمانيا وغيرها، ينظر:
Patrick Fafard & Darrel R. Reid, *Constituent Assemblies: A Comparative Survey*, Research Paper no. 30 (Kingston, Ontario, Canada: Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University, 1991), p. 19.

(258) Jennifer Widner, "Constitution Writing in Post-Conflict Settings: An Overview," *William and Mary Law Review*, vol. 49, no. 4 (2008), pp. 1522-1523.

(259) ينظر: جمال جبريل، "الدستور الجديد بين الصناعة والمضمون"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 49 (كانون الثاني/ يناير 2013)، ص 27.

(260) في الأصل، "يشير مصطلح "المبادئ فوق الدستورية" إلى مبادئ القانون الطبيعي أو المبادئ الواردة في إعلانات حقوق الإنسان أو القيم العليا للأديان، وجرى العرف أن تستجيب بعض الدساتير وتستوعب تلك المبادئ. وهي مواد تكون لها مرتبة ومنزلة أعلى من الدستور نفسه بمعنى أنه لا يجوز ولا يصح أن تكون هناك مواد في الدستور تخالفها". ينظر: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 83.

تعود فكرة الوثيقة الاسترشادية إلى وقت مبكر من المرحلة الانتقالية (منتصف آذار/ مارس 2011). وهي انطلقت من هاجس "استئثار حزب أو تيار سياسي واحد بصياغة مواد الدستور". لم تعترض القوى السياسية على الفكرة التي بادرت إليها الأطراف المدنية، لكنها سرعان ما تفرقت في مسارات عدة لصوغ هذه الوثيقة، واختلفت تاليًا على محتواها[261]. تلقف المجلس العسكري هذه الفكرة، بعد إذ بدت له آلية معقولة - ولو على سبيل الاحتياط - لترسيخ مكانته في الدستور الجديد، خصوصًا في حال تأخر وضعه إلى مرحلة ما بعد تسليمه السلطة، في ما يُقرأ كمحاولة لتقييد "قوة اللحظة الثورية"[262]. والمجلس العسكري عبّر عن هذه الفكرة بالنص عليها في بيان له بتاريخ 12 تموز/ يوليو 2011، على أن تصدر هذه الوثيقة في إعلان دستوري "بعد اتفاق القوى والأحزاب السياسية عليها" (بند 6)[263]. وفي هذا السياق، نُقل عن اللواء شاهين تصريحات برغبة المجلس العسكري في وضع خاص للجيش يعفيه من سلطة رئيس الجمهورية[264]، إضافة إلى "نموذج قريب مما هو موجود في تركيا"؛ ذلك أن لمصر حاجة في "حماية الديمقراطية من الإسلاميين"[265].

جهدت القوى والأحزاب السياسية للاتفاق على صيغة معيّنة، إلا أنها تعثرت، فطرح نائب رئيس الوزراء للتنمية السياسية والتحول الديمقراطي، علي

---

(261) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 164.

(262) Anthony F. Lang, "From Revolutions to Constitutions: The Case of Egypt," *International Affairs*, vol. 89, no. 2 (2013), pp. 358-359.

(263) ينظر بث البيان رسميًا: **القناة الأولى**، 12/ 7/ 2011، شوهد في 31/ 7/ 2017، في:
https://goo.gl/g2U1y4

(264) Holger Albrecht & Dina Bishara, "Back on Horseback: The Military and Political Transformation in Egypt," *Middle East Law and Governance*, vol. 3, no. 1-2 (2011), p. 20.

(265) ينظر:
Varol, "The Military as the Guardian," p. 620.;
هناك من يحلل بأن الجيش والشعب لم يعيرا "أي اهتمام بالنموذج التركي، نتيجة الدعم الدبلوماسي واللوجستي الذي تلقته جماعة الإخوان [المصرية] من حزب العدالة والتنمية التركي"، ناهيك بصعوبة استلهام النموذج التركي. ينظر: علاء الدين عرفات، "مصر والخبرات الدولية في العلاقات المدنية العسكرية: مساهمة في وضع نموذج مصري"، ج 2، مجلة **آفاق سياسية** (مصر)، العدد 28 (نيسان/ أبريل 2016)، ص 14-15.

السلمي، وثيقة ادعى أنها حصيلة مشاورات الأطراف، فيما تنكر لها العديد من تلك الأطراف، وبالنسبة إليه باتت تعرف بـ"وثيقة السلمي"[266]. وإلى جانب هذه الوثيقة صدرت وثائق أخرى كثيرة، أصدر كلًا منها طرف معين، ولم يتم التوافق على أي منها[267]. وعلاوة على اعتبار فكرة الوثيقة بمنزلة مصادرة لإرادة الشعب[268]، وإن كان لها تطبيقات في تجارب أخرى[269]، فإن وثيقة السلمي صرحت بغاية المجلس العسكري في ما يتعلق برؤيته مكانة الجيش في الدستور، بما تضمنته المادتان (9-10) منها، خصوصًا سلطة الجيش في "حماية الشرعية الدستورية"[270]، وهو الاختصاص الذي وجد بعض المدافعين

---

(266) الاسم الرسمي للوثيقة هو "وثيقة إعلان المبادئ الأساسية لدستور الدولة الحديثة ومعايير اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية لوضع الدستور الجديد". استنكر السلمي تسمية الوثيقة باسمه. ينظر: بشارة، **ثورة مصر**، ص 189.

(267) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 164-166. وفي سياق متصل ينظر: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 83-85؛ عبد الغفار شكر، "هل المبادئ فوق الدستورية هي الحل؟"، في: **تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية**، تحرير عمرو عبد الرحمن، سلسلة قضايا حركية 27 (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012)، ص 47-52.

(268) إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي"، ص 357.

(269) من ذلك مثلًا تجربة جنوب أفريقيا، ينظر: كامل، "عملية وضع الدستور"، ص 167.

(270) كان هذا الاختصاص في النسخة الأولى من النسختين الصادرتين في بداية تشرين الثاني/ نوفمبر قبل تعديلها، ينظر: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 169؛ نافعة، "تعقيب (1)"، ص 374. وفي ما يلي نص المادتين:

المادة (9): "الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة، وهي ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها والحفاظ على وحدتها، ولا يجوز لأى هيئة أو جماعة أو حزب، إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، والدفاع عن الوطن وأراضيه واجب مقدس والتجنيد إجباري وينظم القانون التعبئة العامة، كما ينظم القانون العسكري ويحدد اختصاصاته، ويكون للقوات المسلحة مجلس أعلى يختص بالنظر في كل ما يتعلق بالشؤون الخاصة بها والميزانية المتعلقة بشؤون التسليح، ويؤخذ رأيه في التشريعات الخاصة بالقوات المسلحة قبل إصداره، ورئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة ووزير الدفاع هو القائد العام لها".

المادة (10): "ينشأ مجلس يسمى مجلس الدفاع والأمن القومي الوطني، ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته، ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، كما يختص بنظر ميزانية القوات المسلحة، على أن يتم إدراجها رقمًا واحدًا في موازنة الدولة، ويحدد القانون تشكيل مجلس الدفاع والأمن القومي واختصاصاته الأخرى، ويعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد أخذ رأي مجلس الدفاع والأمن القومي وموافقة مجلس الشعب". =

عنه، حتى لدى قاض في المحكمة الدستورية، في وقتٍ استهجنه رئيس سابق للأركان العامة (مرشح رئاسي محتمل حينها)[271]. هذا مع العلم بأن "حماية الشرعية الدستورية" دور ادعاه الجيش لذاته قبل الثورة، ومن ذلك ما جاء في تصريحات للمشير عبد الرحيم أبو غزالة (وزير الدفاع الأسبق) في نهاية الثمانينيات[272].

طرحت أولى المسودات للنقاش في آب/أغسطس 2011، وأمام الانتقادات الموجهة إليها تم تعديلها ونشرها في تشرين الثاني/نوفمبر، عقب نقاشات مكثفة في الشهر السابق. أما علي السلمي، فيقول معقبًا على النسخة الأخيرة ما عدا المادتين التاسعة والعاشرة اللتين قُصد بهما حماية أمن الوطن من خلال ضمان سلامة قواته المسلحة وسرية معلوماتها، فليس في الوثيقة المطروحة للنقاش أي جديد[273]. بخصوص هاتين المادتين، صرح السلمي لاحقًا بأن المجلس العسكري هو من أضافهما إلى الوثيقة، ليتراجع عنهما أمام الاحتجاجات وضغط الإخوان[274]، الذين وجدوا فيهما ما يمنح الجيش

= تعذّر نقلها عن مصدر رسمي، بحكم تعطل الروابط التي نشرتها عبر مواقع رسمية (كالهيئة العامة للاستعلامات)، لذا فإن النص مقتبس من: **اليوم السابع**، "تنشر النص الكامل لـ'وثيقة السلمي' النهائية [...]"، 16/ 11/ 2011، شوهد في 31/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/RW2Kli

ينظر أيضًا بشأن مقارنة بين النسختين الصادرتين في تشرين الثاني/نوفمبر: وحيد عبد المجيد، "موقع الجيش في وثيقة السلمي: توثيق للتاريخ"، **الأهرام**، 9/ 1/ 2012، شوهد في 31/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/vQz2Wt

(271) وفقًا لما نقل من تصريحات عن القاضي تهاني الجبالي والفريق مجدي حتاتة. ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 52–54. يشير إلى تصريحات الجبالي أيضًا:
Nathan J. Brown & Julian G. Waller, "Constitutional Courts and Political Uncertainty: Constitutional Ruptures and the Rule of Judges," *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, vol. 14, no. 4 (2016), pp. 845-846.

(272) ينظر: أحمد عبد الله، "القوات المسلحة وتطور الديمقراطية في مصر"، في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990)، ص 17.

(273) ينظر: علي السلمي، "الحقيقة في قضية المبادئ الأساسية للدستور"، **الأهرام**، 9/ 11/ 2011، شوهد في 31/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/NLkF3k

(274) تصريحه أعلاه خلال مقابلة في برنامج تلفازي (يشار إليه أكثر من مرة في الدراسة)، ينظر: برنامج "مصر تقرر"، مقابلة خاصة مع يحيى الجمل وعلي السلمي بمناسبة مرور سنة على تنحي مبارك، **قناة الحياة**، مقدم البرنامج محمود مسلم، 11/ 2/ 2012، الجزء الثالث، دقيقة 6:10–6:30، شوهد في =

"سلطة التدخل لحماية الطابع المدني للدولة"[275]. وكذلك استنكرتها الأحزاب باعتبارها تجعل من الجيش "وصيًا" على الدولة[276]. وفي النهاية، لم يصل إلى توافق حول هذه الوثيقة[277]، ولكن مع ذلك بقي مضمونها - رغم سقوطها - كاشفًا برنامج عمل المجلس العسكري[278].

بالفعل جاء إصدار المجلس العسكري إعلان يونيو 2012 (المكمل) ليستغل مبررات الفراغ الدستوري والحاجة إلى بعض الأحكام الدستورية المؤقتة في ضوء حل مجلس الشعب، في تضمين الإعلان بأحكام غلب عليها مضمون المبادئ فوق الدستورية، خصوصًا ما تضمنته وثيقة السلمي؛ فبموجب هذا الإعلان أضيفت مادتان جديدتان إلى إعلان مارس 2011، تنص **الأولى** على أن "يختص المجلس [العسكري] بالتشكيل القائم وقت العمل بهذا الإعلان الدستوري [،] بتقرير كل ما يتعلق بشـ[ـؤ]ون القوات المسلحة وتعيين قادتها ومد خدمتهم [...]" (مادة 53 مكرر)؛ فيما تنص **الثانية** على أن "يُعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة" (مادة 53 مكرر "1"). وهو ما عُلّق عليه من قبل بأنه جنوح نحو استقلالية المؤسسة العسكرية عن سلطات الدولة، ومشاركة للسلطة المدنية المنتخبة، وكونها بصورة خاصة من الأحكام القليلة جدًا - في الإعلانات الدستورية، وتكاد تقتصر عليها - التي أناطت بالمجلس العسكري اختصاصات ليس بوصفه يتولى إدارة شؤون البلاد، وإنما بوصفة إحدى مؤسسات الدولة، ومعنى ذلك الدوام وليس التأقيت.

= 12/ 6/ 2017، ج 1، في: https://goo.gl/mTWKy5؛ ج 3، في: https://goo.gl/1Z4ZZm. كما يدعم هذا الطرح: نافعة، "تعقيب (1)"، ص 374؛ إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي"، ص 358.

(275) Varol, "The Military as the Guardian," p. 621.

(276) بشارة، **ثورة مصر**، ص 192.

(277) ماضي، "تحولات الثورة المصرية"، ص 29.

(278) البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 191. سيلاحظ في القسم الثاني من الدراسة كيف أن المجلس العسكري استطاع أن يمرر في دستوري 2012 و2014 أحكامًا مشابهة لما تضمنته وثيقة السلمي في المادتين (9-10).

أ- علاقة الجيش بالجمعية التأسيسية الأولى

لم يطل عمر الجمعية الأولى أكثر من أسبوعين؛ فعقب قيامها في 24 آذار/ مارس 2012 (الفرع: أ. أ)، سرعان ما قضت محكمة القضاء الإداري ببطلان تشكيلها، وحُلت تلقائيًا (الفرع: أ. ب). لكن على الرغم من قصر مدة انعقادها، فإن خبرة تشكيلها انعكست على تجربة تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية.

(أ. أ) قيام الجمعية التأسيسية الأولى

استند تشكيل الجمعية التأسيسية، خلال المرحلة الانتقالية (بما يشمل الجمعيتين الأولى والثانية)، على المادة (60) من إعلان مارس 2011. وهي إحدى المواد المستفتى عليها قبل صدور الإعلان، إذ نصت على أن "يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى في اجتماع مشترك، بدعوة من المجلس [العسكري]، خلال ستة أشهر من انتخابهم، لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو، تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويُعرض المشروع خلال خمسة عشر يومًا من إعداده على الشعب لاستفتائه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء".

يلاحَظ أن صيغة هذه المادة، في ضوء عدم تضمين الإعلان الدستوري أيَّ مواد أخرى ذات علاقة بتشكيل الجمعية التأسيسية، لم تحدد أي معايير لانتخاب أعضاء الجمعية، فكانت صيغتها محط تأويل وانتقاد في الوقت ذاته. وعلق عليها أحد أعضاء الجمعية التأسيسية (بنسختيها الأولى والثانية) بالقول: "وضعت هذه المادة دستور مصر الجديد بين يدى جمعية تأسيسية غير محددة المعالم، إذ لم تفصح سوى عن آلية شديدة العمومية لاختيارها [...] يكتنفها غموض يثير مشاكل بالضرورة بشأن معايير تشكيل الجمعية التأسيسية"[279].

---

(279) وحيد عبدالمجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (1-2)"، **الشروق**، 20/ 6/ 2012، شوهد في 23/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/uuR53z

وقبل أن توضع هذه المادة موضع التطبيق، كانت موضع نقاش يؤوِّل كل اتجاه أحكامها في مقترح معيّن[280].

تجري دراسة قيام الجمعية التأسيسية الأولى من خلال تناول تشكيلها (الفرع: أ. أ. أ)، وموقف الجيش من هذا التشكيل (الفرع: أ. أ. ب)[281].

(أ. أ. أ) تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى

في 25 شباط/فبراير 2012، أصدر المجلس العسكري، بموجب صلاحيته في المادة (60) السابقة الإشارة، قرارًا بدعوة مجلسي الشعب والشورى "إلى اجتماع مشترك أو أكثر" لانتخاب الجمعية التأسيسية، يعقد في 3 آذار/مارس 2012[282]. وبالتدقيق في تاريخ صدور الدعوة (القرار)، يلاحَظ أنها صدرت تزامنًا وإعلان نتائج انتخابات مجلس الشورى، عقب انعقاد مجلس الشعب، السابق القيام على مجلس الشورى. وبالتالي، سارع المجلس العسكري إلى الشروع في العملية التأسيسية، مع أن الإعلان الدستوري لم يتطلب هذه العجلة، بل نص على أن تكون خلال ستة أشهر من انتخاب مجلسي الشعب والشورى. أما المجلس العسكري، فإنه اختار أن يوجه الدعوة في أول يوم ضمن هذه المدة، وهذا مؤشر حرص المجلس العسكري على التعجيل بإعداد الدستور، عله يصدر خلال فترة حكمه، قبل انتخاب رئيس جديد.

قبل انعقاد الجلسة المشتركة لغرفتي البرلمان، ثارت مسألة معايير الانتخاب التي لم تكن واضحة في الأصل، ولا سيما إن كان أعضاء الجمعية سيُنتخبون من داخل البرلمان أو خارجه. وكان لفكرة المبادئ الأساسية

(280) ينظر: السيد، "الجمعية التأسيسية لوضع الدستور"، ص 32-36.

(281) هو المسلك ذاته الذي سيعتمد في تناول موضوع حل هذه الجمعية، بل وإجمالًا في دراسة تجربتي الجمعية التأسيسية الثانية خلال المرحلة الانتقالية الأولى، واللجنة التأسيسية (لجنتي العشرة والخمسين) في المرحلة الانتقالية الثانية.

(282) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 119 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 9 (1 آذار/مارس 2012)، ص 3.

الحاكمة، السابقة الإشارة (خصوصًا وثيقة السلمي)، أن تحسم هذا الأمر في ما لو جرى التوافق عليها؛ إذ إنها كانت تتضمن معايير لاختيار الأعضاء وآلية انتخابهم[283]. ولكن المعايير التي جاءت بها الوثيقة كانت أصلًا أحد أبرز مواضع رفض الإخوان لها؛ إذ قصرت صلاحية البرلمان على تعيين 20 في المئة فقط من عدد المقاعد، لإتاحة المجال أمام تمثيل فئات مهنية[284].

بالنسبة إلى الإخوان وباقي التيار الإسلامي، صاحب الأغلبية البرلمانية، فإنهم طالبوا بأن تكون الانتخابات من الداخل، بحكم أن البرلمان "يمثل جميع طوائف الشعب"، فيما تمسكت الأحزاب الليبرالية بضرورة التوافق على تمثيل أطياف الشعب فعليًا، وبالتالي الحاجة إلى اختيار أعضاء من خارج البرلمان الذي يسيطر عليه التيار الديني. ومع انعقاد الجلسة المشتركة الأولى بموعدها المحدد، تراجع التيار الديني عن توجهه باختيار جميع الأعضاء من داخل البرلمان، وبدأت مقترحات ومجادلات تدور حول مقدار النسبة[285]، إلى أن حُسمت المسألة بالتصويت بعد نحو عشرين يومًا: انتخاب 50 في المئة من داخل البرلمان ومثلها من خارجه[286]، على أن تقسم النسبة الخاصة بالأعضاء من خارج البرلمان بالتساوي بين فئتين: "شخصيات عامة يرشح كل منها نفسه أو يرشحه عضو في البرلمان وممثلون لهيئات ومؤسسات المجتمع"[287].

على ذاك الأساس، أجريت انتخابات أعضاء الجمعية يوم 24 آذار/ مارس، وكانت النتيجة - المعلنة في اليوم التالي - فوز بالأغلبية للتيار الإسلامي، سواء من داخل البرلمان أو من خارجه، إذ بلغ إجمالي نسبة حضورهم أكثر من 65

(283) ينظر: إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي"، ص 357-358؛ السيد، "الجمعية التأسيسية لوضع الدستور"، ص 35. كما ينظر في نقد الوثيقة لما تضمنته من مبادئ بشأن تشكيل الجمعية التأسيسية: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 171-174، 191-192.

(284) Varol, "The Military as the Guardian," pp. 621-622.

(285) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 166-167؛ عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (1-2)".

(286) ينظر: "بعد إعلان معايير اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية للدستور [...]"، **اليوم السابع**، تقرير أمين صالح [وآخرون]، 18/ 3/ 2012، شوهد في 23/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/syN577

(287) عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (1-2)".

في المئة[288]. ومن بين ملامح التمثيل المؤسساتي أن هذه الجمعية ضمت عضوًا واحدًا من الجيش، أسوة بالشرطة والمحكمة الدستورية[289]. أما ممثل الجيش، فهو اللواء ممدوح شاهين، عضو المجلس العسكري، مساعد وزير الدفاع للشؤون الدستورية والقانونية[290].

(أ. أ. ب) موقف الجيش من تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى

اعترض معظم القوى المدنية على نتيجة انتخابات أعضاء الجمعية التأسيسية (المتوقعة أصلًا)، التي تعني سيطرة التيار الإسلامي وعدم تمثيل فئات المجتمع وقواه السياسية والاجتماعية المختلفة. وفي الحقيقة، لم تكن المشكلة الأساسية في نسبة الأعضاء من داخل البرلمان وخارجه، بل مشكلة مدى مراعاة تشكيل الجمعية لتمثيل الأطياف على اختلافها. ولهذا وصف أحد أعضاء الجمعية هذا الجدل بـ"المباراة السقيمة"؛ إذ إن في إمكان الأغلبية الإسلامية في البرلمان "أن تنتخب جمعية موالية لها حتى إذا كان أعضاؤها جميعهم من خارج البرلمان"[291].

سرعان ما عُبّر عن تلك الاعتراضات بانسحاب عدد من أعضاء الجمعية[292]؛ فقبل الجلسة الأولى للجمعية (المنعقدة في 28 آذار/مارس)، انسحب 25 عضوًا (ربع عدد الأعضاء)[293]، توزعوا بين ممثلين لأحزاب ونقابات، إضافة إلى شخصيات عامة، وممثل المحكمة الدستورية (بقرار من

---

(288) ينظر تفصيلات النتائج: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 167-168؛ عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (1-2)".

(289) عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 38.

(290) وهو صاحب جملة من التصريحات التي أشير، وسيشار إليها في هذه الدراسة، ومثّل الواجهة القانونية للمجلس العسكري. أما ممثل الشرطة، فهو اللواء عماد حسين، مساعد وزير الداخلية ورئيس أكاديمية الشرطة، وسيكلفه مرسي لاحقًا كمستشار له للشؤون الأمنية. هذا فيما كان ممثل المحكمة الدستورية، المستشار علي عوض صالح، أحد نواب رئيس المحكمة.

(291) عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (1-2)".

(292) إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي"، ص 359.

(293) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 169.

جمعيتها العمومية)[294]. وما من إشارة تتعلق بانسحاب ممثل الجيش. هذا، ورافق ذلك رفعُ أكثر من عشرين دعوى قضائية "ببطلان تشكيل الجمعية التأسيسية"[295].

في ضوء ذلك، سرعان ما انخرط المجلس العسكري في جهد "الوساطة والحوار" لحل "أزمة الجمعية التأسيسية"، حيث اجتمع في اليوم التالي لأولى جلسات الجمعية مع رؤساء الأحزاب، "وانتهى الاجتماع إلى بيان تضمّن مقترحًا يقوم على استبدال عدد من أعضاء الجمعية المنتمين إلى التيارات الإسلامية بما يحقق التوازن المفقود، ولكن [من] دون تحديد هذا العدد"[296]. وأمام تعنّت الإخوان وحلفائهم في إعادة الانتخابات أو سحب أعضاء محسوبين عليهم لإحلال مكانهم أعضاء ممثلين لتيارات أخرى[297]، ما هي إلا أيام قليلة، حتى صدر قرار محكمة القضاء الإداري بوقف تشكيل الجمعية.

هكذا، يلاحَظ أن دور المجلس العسكري في تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى كان إلى حد ما سلبيًا؛ إذ اقتصر على الدعوة العامة إلى مراعاة توازن التمثيل، والاسترشاد بوثيقة الأزهر[298]. كما أن حضوره الرسمي في الجمعية لم يتجاوز العضو الواحد. وبذلك، لم يكن المجلس العسكري معنيًا بالتفصيلات، بل بالنتيجة، أي تشكيل الجمعية التأسيسية، وهو ما يمكن تفسيره بأنه تلقى تطمينات من الإخوان المسلمين بأنهم سيحافظون على مصالحه في الدستور.

---

(294) ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 39-40. وينظر حول انسحاب الأعضاء "الليبراليين": باسم القاسم وربيع الدنّان، **التغيرات الدستورية والانتخابات**، سلسلة مصر بين عهدين: مرسي والسيسي - دراسة مقارنة 1 (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2016)، ص 45-46.

(295) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 169.

(296) عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (1-2)". وفي سياق متصل ينظر: فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 118.

(297) ينظر في جهود الوساطة في هذا الخصوص: عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (1-2)".

(298) هي إحدى وثائق المبادئ فوق الدستورية التي سبقت الإشارة إليها.

(أ. ب) حل الجمعية التأسيسية الأولى

يفيد العديد من المؤشرات بأن قرار محكمة القضاء الإداري ببطلان تشكيل الجمعية التأسيسية (الفرع: أ. ب. أ) لم يكن في مصلحة المجلس العسكري. ولكن، على الرغم من ذلك، كانت أصداء تقرير بطلان التشكيل (الفرع: أ. ب. ب) سلبية أو منضبطة، بما في ذلك موقف المجلس العسكري الذي كان من مصلحته استمرار قيام الجمعية، حيث ذهب يرمم جهود الحوار لإنجاح تشكيل جمعية تأسيسية أخرى بأسرع وقت ممكن.

(أ. ب. أ) بطلان تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى

أشير سابقًا إلى أنه فور إعلان نتيجة انتخاب الجمعية، قُدمت أكثر من عشرين دعوى للطعن ببطلان قرار التشكيل، أقامها عدد من المحامين وأساتذة القانون الدستوري[299]. وبالفعل، سرعان ما قضت محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة، في 10 نيسان/ أبريل 2012، بإحدى تلك الدعاوى، مُصدرة حكمًا ترتب عليه بطلان تشكيل الجمعية التأسيسية. وأشارت دراسات عدة إلى أن منطوق الحكم تمثل في وقف تنفيذ قرار مجلسي الشعب والشورى بتشكيل الجمعية التأسيسية، و/ أو وقف تشكيل الجمعية التأسيسية[300]، إلا أن أيًا منها لم تعرض لأبرز تفصيلات ذلك القرار، حيث إن قراءة قانونية لمنطوق القرار تستلزم التدقيق بداية في وقائع الدعوى وحيثياتها.

وبالاطلاع على قرار المحكمة المذكور[301]، تظهر الوقائع أن صحيفة الدعوى أُودعت قلم المحكمة بتاريخ 4 آذار/ مارس 2012، أي في اليوم التالي للجلسة الأولى المشتركة لمجلسي الشعب والشورى، وقبل تشكيل أو

(299) علي الدين هلال، "السلطة القضائية: بين توسع الدور واهتزاز المكانة"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 389؛ هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 169.

(300) ينظر: هلال، "السلطة القضائية"، ص 389؛ هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 169؛ مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 82؛ عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 38؛ عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية"، ص 50-51.

(301) في الدعوى رقم 26657 لسنة 66 قضائية، بتاريخ 10/ 4/ 2012.

انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية الذي أجري في 24 آذار/ مارس. وقد طالب المدعي في ختام صحيفة الدعوى "بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار السلبي الذي اتخذه مجلس الشعب ومجلس الشورى بالامتناع عن تشكيل الجمعية التأسيسية من خارجـ[ـهما]".

وبالتالي يُلاحظ أن الطعن مُنصبّ على قرار سلبي لا إيجابي، بل لم يكن بتاريخ تقديم صحيفة الدعوى ثمة أي قرار قد صدر[302]؛ ولذلك استند المدعي في دعواه إلى واقعة إصرار أعضاء مجلس الشعب، خلال الجلسة المشتركة الأولى، "على المشاركة بنسبة في عضوية الجمعية التأسيسية".

ردت المحكمة بداية دفوع هيئة قضايا الدولة بعدم اختصاصها و"القضاء عمومًا بنظر الدعوى، واحتياطيًا: بعدم قبولها لانتفاء القرار الإداري، ومن باب الاحتياط: برفضها"؛ وقد أسست المحكمة ردها لتلك الدفوع على "حق التقاضي" والرقابة القضائية كأداة لمبدأ الشرعية وسيادة القانون. وخلصت المحكمة في رد الدفوع إلى اعتبار "القرار المطعون فيه"، ليس "له صفة العمل البرلماني وإنما يعد من قبيل الأعمال والقرارات الإدارية التي تخضع لرقابة المشروعية"، وبالتالي فهي مختصة بذلك.

وبعد أن حسمت المحكمة بذلك "الأوضاع الشكلية"، مقررة قبول الدعوى شكلًا، فسرت المحكمة المادة (60) بأنها حددت "في صراحة ووضوح وفي غير لبس كيفية تشكيل هيئة الناخبين (الاجتماع المشترك) والمهمة التي تقوم بها ثم حددت بعد ذلك مهمة الجمعية التأسيسية، فالأولى تتولى انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية، والثانية تتولى إعداد مشروع الدستور الجديد للبلاد، وهما مهمتان منفصلتان غير متداخلتين". وأضافت: "هذا التحديد الواضح بتشكيل واختصاص كل منهما، يقتضي الالتزام بالحدود المرسومة لهما [من] دون تداخل أو خلط بما يحول دون أن يكون أي من المشاركين في الاجتماع

(302) تجدر الإشارة إلى أن المحكمة في حيثيات قرارها أوردت تاريخًا آخر للقرار المطعون به، وهو "17 مارس 2011". وبالتأكيد فإن ذلك مجرد خطأ مادي، لم يقتصر على اليوم فقط، وإنما العام أيضًا (2011)!

المشترك من بين الأعضاء الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب كأعضاء في الجمعية التأسيسية". أما في ما يتعلق بمعارضةِ طرْحِها قاعدةَ "الأصلُ في الأشياء الإباحة"، في ضوء عدم وجود حظر بمشاركة البرلمانيين في الجمعية التأسيسية، فقد ردت المحكمة بأن لا مجال للاعتداد بهذه القاعدة هنا؛ لكون البرلمان يمارس اختصاصه "نيابة عن الشعب المصري، والأصل في الإنابة عن الغير أنها مستمدة من سند تقريرها"، وفي حال عدم وجود سند، "فإن الأصل هو المنع لا الإجازة". ولو أراد المشرع الدستوري الاجازة، لكان أوردها صراحة.

وبذلك حسمت المحكمة عنصري الجدية والاستعجال، الركنين المتطلبين للحكم في وقف تنفيذ القرار، وأصدرت حكمها بذلك: "وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار". وهكذا، كان من آثار وقف التنفيذ بطلان تشكيل الجمعية التأسيسية.

(أ. ب. ب) أصداء تقرير بطلان تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى

لا تخفى سعة التأويل الذي اتبعته المحكمة في حيثيات قرارها، خصوصًا في ما يتعلق بتعارضه مع قاعدة "الأصل في الأشياء الإباحة"، في ظل عدم وجود ما يمنع. ولذلك نجد مثلًا فقيهًا مثل طارق البشري يرى أن تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى (بل والثانية أيضًا)، جاء صحيحًا، وأن القضاء أصدر أحكامه بخصوصهما "متأثرًا بالاعتبارات السياسية أكثر من التزامه بصحيح القانون"[303].

إن رأي البشري في هذه المسألة ذو أهمية خاصة؛ فهو رئيس لجنة التعديلات الدستورية التي صاغت المادة (60) للاستفتاء عليها قبل تضمينها

(303) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 85. يتفق فارول مع هذه الملاحظة، إلا أنه على خلاف البشري لا ينتقد ذلك، بل يقارب في طرحه الإشادة بهذا الموقف لكون المحكمة اضطلعت فيه بدور مضاد للأغلبية، بحرصها على تعزيز تمثيل فئات أخرى في الجمعية. ينظر:
Varol, "The Military as the Guardian," p. 622.

في إعلان مارس 2011[304]. يبرر البشري دفاعه عن صحة التشكيل وفقًا لمقاربتين: **الأولى** موضوعية، باعتبار أعضاء البرلمان غير المعينين "مختارين من الشعب وهم ممثلوه"، وليس من الغريب أو المعيب أن يشاركوا في الجمعية التأسيسية[305]، فيما المقاربة الثانية شكلية، ويكاد يذهب فيها حد التصريح بأن قصد لجنته حينها كان الاختيار الكامل من بين أعضاء البرلمان، حيث يقول: "إن انتخاب رئيس مجلس الشعب ووكيله في أول جلسة يتم من بين الأعضاء وليس من خارجه، أي أن كلمة ينتخب [الواردة أيضًا في المادة (60)] المقصود منها الاختيار من الأعضاء [،] سواء من [مجلس] الشعب أو [مجلس] الشورى"[306].

مقارنةً بأزمات أخرى، ولو نسبيًا، بين مؤسسات الدولة خلال الانتقال، فإن قرار المحكمة هذا لم يثر جدلًا موسعًا، وكأن الجميع – بمن في ذلك الإخوان – كان ينتظر هذا القرار مَخرجًا لأزمة تشكيل الجمعية التأسيسية[307]. وهنا لوحظ أن ما من إشارة تفيد بوجود طعن بقرار محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا[308].

الملاحظة الأهم من ذلك هي أن قرار المحكمة هذا جاء في غير مصلحة المجلس العسكري، الذي كانت تعنيه سرعة إعداد الدستور وإصداره أكثر من حسابات الأغلبية التي ستحكم تشكيل الجمعية التي ستضعه. وهو ما أنبأت به تصرفاته خلال الأزمة، وأثبتته لاحقًا مكانته في الدستور الذي وضعته الجمعية

---

(304) كان نص المادة في التعديلات موزعًا بين المادتين (189) و(189 مكرر)، قبل استيعابها في إعلان مارس 2011 في المادة (60).

(305) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 58.

(306) طارق البشري، "طارق البشري متحدثًا للديمقراطية: عن القضاء المصري في واقع متغير"، حاوره عبد الله أحمد ومحمد الشواف، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 76.

(307) عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية"، ص 51.

(308) وفقًا للمادة (23) من قانون مجلس الدولة، تختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون "في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري". قانون رقم 47 لسنة 1972، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 (5 تشرين الأول/ أكتوبر 1972).

التأسيسية الثانية، التي توافرت في تشكيلها الأسباب ذاتها التي استندت إليها المحكمة في قرارها بوقف تنفيذ تشكيل الجمعية الأولى. وبالتالي، فإن هذه الأزمة شهدت إحدى المرات النادرة التي لم تتقاطع فيها مصالح المجلس العسكري مع قرارات القضاء. وذهب المجلس العسكري ليعمل سريعًا على دعم تشكيل جمعية تأسيسية ثانية. وهو ما يتناوله الفرع التالي.

ب- علاقة الجيش بالجمعية التأسيسية الثانية

في ضوء حل الجمعية التأسيسية الأولى، وفي الطريق إلى الجمعية الثانية، وبناء على الجهد السابق لـ"ترميم" الجمعية الأولى (قبل حلها)، استمرت محاولات الحوار للاتفاق على معايير من أجل انتخاب أعضاء الجمعية القادمة. ويلاحَظ أن جهود الحوار هذا كان مشتتًا بين ثلاثة مسارات على الأقل، تبعًا للجهة القائمة على تسيير كل مسار للحوار، وكل جهة منها تعرقل الأخرى في كثير من الأحيان: الجهة **الأولى** مجموعة من أعضاء الجمعية الأولى، من خلال عقد لقاءات مع الأحزاب المختلفة (حوارات سوفيتيل)[309]؛ **الثانية** مجلس الشعب، من خلال تكليف رئيسه للجنة التشريعية في المجلس "بعقد جلسات استماع حول تشكيل الجمعية التأسيسية تمهيدًا لإعداد مشروع قانون بشأنها"؛ **الثالثة** المجلس العسكري، من خلال عقد لقاءات متفرقة مع رؤساء الأحزاب[310].

استمرت جهود الحوار نحو شهرين، قبل قيام الجمعية الثانية (الفرع: ب. أ)، وسط أجواء لم تقل تجاذبًا وخلافات عن الأجواء التي قامت فيها الجمعية الأولى. وكان ذلك سببًا في ملاحقة الجمعية الثانية قضائيًا في محاولة الحكم ببطلان تشكيلها بما يستتبع حلها (الفرع: ب. ب). ولكن في آخر الأمر،

---

(309) نسبة إلى اسم الفندق الذي عُقدت فيه أبرز جلسات الحوار.

(310) ينظر تفصيلًا كما يرويها أحد أعضاء الجمعية (بنسختيها الأولى والثانية) وأحد الميسرين للحوار وحيد عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (2-2)"، **الشروق**، 21/ 6/ 2012، شوهد في 23/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/ym6iD8؛ و في سياق متصل (أقل تفصيلًا) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 169-170.

انتهت الجمعية من إعداد مشروع الدستور، وصدر الدستور ونفذ قبل أن يقول القضاء كلمته النهائية. وعلى الرغم من ذلك استمرت ملاحقة الجمعية بعد انقضائها قانونيًا وعمليًا، بحكم انتهاء أعمالها.

(ب. أ) قيام الجمعية التأسيسية الثانية

في ضوء بطلان تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى، وبعد نحو شهرين من ذلك، أصدر المجلس العسكري - مرة أخرى - قرارًا في 9 حزيران/ يونيو بدعوة مجلسي الشعب والشورى إلى اجتماع مشترك لانتخاب جمعية تأسيسية جديدة، يُعقد بتاريخ 12 من الشهر ذاته[311]، أي قبل يومين من الموعد المعلن لفصل المحكمة الدستورية بعدم دستورية القانون الانتخابي لمجلس الشعب، بما ترتب عليه حله. إن توقيت صدور الدعوة، والمدة الفاصلة بينه وبين تاريخ بطلان تشكيل الجمعية الأولى من جهة (شهرين)، وموعد الجلسة المحدد في القرار من جهة أخرى (ثلاثة أيام)، ناهيك بتوقيت موعد الجلسة ذاته، كل ذلك مؤشرات يجب ألا تُغفَل في تناول دور المجلس العسكري في تشكيل الجمعية الثانية، وهو ما سيجري التعقيب عليه لاحقًا.

بالعودة إلى الحديث عن جهد الحوار لتشكيل هذه الجمعية، وفي ما يتعلق بمسار حوارات المجلس العسكري، يبدو أن المجلس كان في اجتماعاته واختيار توقيتها يحاول "استغلال الانقسام الآخذ في الازدياد بين الأحزاب الإسلامية والليبرالية"[312]. وما أنجزه مسار المجلس العسكري، بالتقاطع - إلى حد ما - مع مسار "حوارات سوفيتيل"، في 18 نيسان/ أبريل، هو "حل أزمة نسبة التصويت في الجمعية التأسيسية"، بـ"إعلاء قيمة التوافق أو الاقتراع على مرحلتين (بنسبة 67 في المئة، ثم 57 في المئة بعد 48 ساعة)". وكان التيار الإسلامي قبل ذلك مُصرًّا على أن تكون النسبة 50 في المئة + 1[313]. كما

(311) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 310 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 مكرر (9 حزيران/ يونيو 2012)، ص 2.

(312) عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (2-2)".

(313) المرجع نفسه؛ وفي سياق متصل ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 170.

تمخض جهده "عن اتفاق عام حول عدد من المبادئ العامة الفضفاضة لتشكيل الجمعية التأسيسية" (نهاية الشهر ذاته)[314].

أما مسار "حوارات سوفيتيل"، فإنه أحرز تقدمًا جزئيًا على صعيد التمثيل، باستثناء تمثيل الأحزاب السياسية، وإن كان تمثيل مؤسسات الدولة سيكون خارج المحاصصة الحزبية أو ضمن حصة التيار غير الإسلامي[315]، وهي النتائج التي بنى عليها المجلس العسكري، تحت التهديد[316]، خلال اجتماعه برؤساء الأحزاب وممثليها يوم 8 حزيران/ يونيو؛ حيث اتفق على توزيع مقاعد الجمعية مناصفة بين التيار الإسلامي والتيار المدني[317]، إلا أن الاتفاق أغفل مشتملات تعريف كل تيار، ففهمه الإخوان وحليفهم الأبرز حزب النور السلفي بأن المقصود بالتيار الإسلامي هم وحدهم، وعلى التيار المدني تحمّل بقية الأحزاب الأخرى، بما فيها ذات المرجعيات الإسلامية[318]. كما فهموا أن نصيب التيار المدني يشمل الأعضاء من خارج المحاصصة الحزبية، كممثلي قطاعات من الدولة.

بناء على ذلك، نتج من مسار حوارات مجلس الشعب، في 11 حزيران/ يونيو، تمرير الأغلبية الإسلامية لمشروع قانون "بمعايير انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية" بحد أدنى من التوافق[319]، وبشبهة عدم الدستورية. لم يُصدر المجلس العسكري مشروع القانون هذا (بصفته حينها قائمًا بأعمال رئيس الجمهورية، وصاحب الاختصاص بإصدار القوانين والاعتراض عليها)، غير أن ما من إشارة إلى اعتراضه عليه؛ فما هي إلا أقل من عشرين يومًا حتى

(314) فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 118.

(315) عبد المجيد، "القصة الكاملة لمعركة الجمعية التأسيسية (2-2)".

(316) هناك من يشير إلى أن المجلس العسكري هدد الأحزاب إن لم تتفق خلال 48 ساعة، بأنه سيصدر إعلانًا دستوريًا يمنحه سلطة تشكيل جمعية تأسيسية من دون العودة إلى أيٍّ من الأطراف. ينظر:
Varol, "The Military as the Guardian," p. 622; Lang, "From Revolutions to Constitutions," p. 360.

(317) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 171.

(318) مارينا أوتاوي، "مصر: هل تُعلَن وفاة الجمعية التأسيسية؟"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 13 حزيران/ يونيو 2012، شوهد في 24/ 7/ 2017، في: https://bit.ly/3kcATcg

(319) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 171.

سلّم المجلس العسكري السلطة التنفيذية للرئيس المنتخب الذي سارع بدوره إلى إصدار هذا القانون[320] "ليحصن بذلك تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية قانونيًا لمنع سبل الطعن عليها أمام القضاء الإداري"[321]؛ فمنذ سن مشروع القانون هذا، حتى قبل إصداره، وهو مشوب بعدم الدستورية، ناهيك بتشكيل الجمعية الثانية في الوقت الذي كانت هذه الوثيقة لا تزال مشروع قانون لم يصدر بعد[322].

على خلفية هذه الأحداث، شهد اليوم التالي انعقاد الجلسة المشتركة لغرفتي البرلمان، وانتخاب أعضاء الجمعية الثانية، فتشكلت الجمعية وسط رفض أغلب التيارات غير الإسلامية (الفرع: ب. أ. أ) إلى حد بلوغ الادعاء ببطلان تشكيلها أمام محكمة القضاء الإداري، وهو الظرف الذي استدعى من المجلس العسكري اتخاذ موقف غلبت عليه محاولة حماية هذه الجمعية أو الجمعية التالية لها (الثالثة) حال قضى ببطلان الجمعية الثانية (الفرع: ب. أ. ب)، وهو الموقف الذي تقاطع مع موقف جماعة الإخوان، حيث لم يدخر الرئيس المنتخب أي وسيلة لتحصين الجمعية، وسط مناصرة مؤيديه لذلك بأشكال غلب عليها الطابع العنفي.

(ب. أ. أ) تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية

كانت نتيجة انتخابات أعضاء الجمعية الثانية متوقعة أصلًا؛ إذ تشكلت الجمعية بأغلبية للتيار الإسلامي[323]، ولا سيما بعد انسحاب أكثر من خمسين نائبًا من جلسة الانتخاب، احتجاجًا على استحواذ الإخوان على نصف عدد مقاعد الجمعية، وتحميل النصف الآخر تمثيل بقية الحساسيات[324].

---

(320) قانون رقم 79 لسنة 2012، صدر بتاريخ 11 تموز/يوليو 2012، ونُشر في اليوم التالي. سيجري تناوله لاحقًا.

(321) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 351؛ وينظر أيضًا: مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 82.

(322) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 171.

(323) المرجع نفسه، ص 172.

(324) "انسحاب 57 نائبًا مصريًا من 'التأسيسية'"، سكاي نيوز عربية، 12/ 6/ 2012، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/KVswbq

وفيما حظيت الشرطة بمعقد واحد في الجمعية، وحظيت الهيئات القضائية بستة مقاعد[325]، حظي الجيش بمقعدين اثنين، فيما كان يحظى بمقعد واحد في الجمعية الأولى؛ فإضافة إلى اللواء شاهين الذي مثّل الجيش في الجمعية الأولى، انضم إليه أيضًا اللواء محمد مجد الدين بركات، نائب رئيس هيئة القضاء العسكري[326]. شكليًا، يُعتبر شاهين الممثلَ الرئيس للجيش، فيما يُعتبر بركات ممثلًا للقضاء العسكري، ولذلك، غالبًا ما ذهب كثيرون[327] - بل والجيش ذاته -[328] إلى القول بأن تمثيل الجيش اقتصر على مقعد واحد فقط، من دون الإشارة إلى ممثل القضاء العسكري. ولكنهما كليهما في الحقيقة من المؤسسة العسكرية في ظل تبعية هيئة القضاء العسكري للجيش[329]. وبذلك، فإن أحد المقاعد الستة المخصصة للهيئات القضائية كان لهيئة القضاء العسكري.

إجمالًا، وكما سيُفصل لاحقًا، فإن أحد أكثر الموضوعات إثارة للجدل والنقاش كان القضاء العسكري، حيث حاول شاهين وبركات، خلال مداولات الجمعية، نقل هيئة القضاء العسكري إلى باب السلطة القضائية، بدلًا من إيراده في الفصل الخاص بالأمن القومي والدفاع. وهو ما لم يحصل عليه الجيش بالنتيجة، سواء في دستور 2012 أو دستور 2014، على خلاف العديد من مطالبه الأخرى التي جرى استيعابها[330].

---

(325) ينظر توزيع باقي المقاعد: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 172؛ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، "اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية"، ص 11.

(326) يلاحظ أن أنهما كليهما ذوَا تكوين أكاديمي في القانون.

(327) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 172؛ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، "اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية"، ص 11.

(328) من ذلك مثلًا حديث اللواء شاهين عن نفسه في إحدى جلسات الجمعية، بأنه الممثل الوحيد للجيش في الجمعية. ينظر مقطع فيديو من إحدى الجلسات: "شاهين للغرياني: لا يمكن أن نختلف سويًا لأنك أستاذ لنا"، **صوت الشعب**، 26/ 6/ 2012، شوهد في 28/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/DEphbX

(329) يدل على ذلك أن بركات - كما سيشار إليه لاحقًا - سيكون الممثل الرسمي للجيش في لجنة الخمسين التي تشكلت عقب إطاحة مرسي.

(330) بل وحتى في التعديلات الدستورية المقرة في نيسان/ أبريل 2019 (خارج نطاق الدراسة)، على الرغم من أنها عدلت المادة (204) الخاصة بالقضاء العسكري، وفقًا لما سيشار إليه في حاشية أخرى تالية ضمن القسم الثاني.

عقدت الجمعية التأسيسية جلستها الأولى في 18 حزيران/ يونيو، بحضور 62 عضوًا أساسيًا، وانتخبت هيئة مكتب رئاستها، فتولى رئاستها بالتزكية حسام الغرياني، وهو رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس محكمة النقض[331]. وبعد نحو خمسين يومًا، صدرت اللائحة الداخلية للجمعية التأسيسية، لتقرر لذاتها النفاذ بأثر رجعي[332]، حيث نظمت إجراءات كان كثير منها قد حصل فعلًا.

(ب. أ. ب) موقف الجيش من تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية

لم ترضِ نتيجة انتخابات أعضاء الجمعية الجميع، سواء لقيامها على المحاصصة الحزبية أساسًا، أو لما ترتب على المحاصصة، بضم الجمعية أعضاء "لا يتمتعون بالكفاءة أو الرؤية السياسية والفكرية والقانونية اللازمة"، ناهيك بضمها أعضاء "صدرت ضدهم [سابقًا] أحكام من القضاء النظامي"[333]. لذلك، سرعان ما رُفع أكثر من أربعين دعوى قضائية في بطلان التشكيل[334]. وتتالت الانسحابات مع الوقت، تزامنًا مع تعويض المنسحبين بالأعضاء المنتخبين للاحتياط[335]. ووصل عدد المنسحبين عشية التصويت على الدستور إلى أكثر من خمسين عضوًا، بعضهم كانوا احتياطيين، جرى تصعيدهم بسبب انسحاب أعضاء أساسيين[336].

أما في ما يتعلق بممثلي الجيش، فثمة من أشار إلى انسحاب اللواء شاهين

---

(331) "المستشار حسام الغرياني رئيسًا للجمعية التأسيسية للدستور بالتزكية"، **الشروق**، 18/ 6/ 2012، شوهد في 2/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/EpfLKL

(332) صدرت في 7 آب/ أغسطس ونشرت في: **الوقائع المصرية**، العدد 186 (12 آب/ أغسطس 2012)، ص 18-24.

(333) ثناء فؤاد عبد الله، "الدستور المصري الجديد ومرحلة التأسيس الديمقراطي: ملابسات المرحلة الانتقالية"، في: **جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: بين 25 يناير و30 يونيو** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 243.

(334) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 174؛ كامل، "عملية وضع الدستور"، ص 184.

(335) مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 83؛ أوتاوي، "مصر: هل تعلن وفاة الجمعية التأسيسية".

(336) ينظر: "'بوابة الأهرام' تنشر أسماء 53 من المنسحبين والمستقيلين من الجمعية التأسيسية"، **بوابة الأهرام**، 29/ 11/ 2012، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/8wgNi3

مبكرًا من الجمعية، بداعي "عدم وجود 'توافق وطني' حول تشكيلها"[337]. إلا أن تلك الحادثة في حقيقتها لم تتعد التلويح بالانسحاب[338]، أو الشائعة التي سرعان ما جرى نفيها[339]. وعلى ما يبدو، فإن المجلس العسكري بقي يستعمل لغة التهديد بالانسحاب من الجمعية في كل مرة تُرفض فيها مطالبه في الدستور، أو تلاقي احتجاجًا واسعًا؛ فعلى سبيل المثال، انسحب شاهين من إحدى الجلسات للخلاف حول وضع القضاء العسكري في الدستور[340]، وللسبب ذاته هدد في جلسة أخرى بالانسحاب من الجمعية[341].

الأمر "الغريب [هو] أن التشكيل الثاني للجمعية شابته نفس الأخطاء التي استند عليها [إليها] قرار المحكمة بحل الجمعية الأولى"؛ إذ ضم أعضاء في البرلمان وآخرين "يشغلون مناصب في السلطة التنفيذية الحاكمة للبلاد"[342]. وعلى الرغم من ذلك كله، تمكنت الجمعية من إعداد الدستور، بفعل حرص كلٍّ من الرئيس المنتخب والمجلس العسكري على التعجيل في وضعه؛ فإضافة إلى جهد الرئيس المنتخب لتحصين الجمعية الثانية وحمايتها بتشكيلها القائم، من خلال إصدار قانون معايير انتخاب الأعضاء الذي سنّه مجلس الشعب قبل أيام من حله، ثم بإصدار إعلان نوفمبر 2012 ليحصن الجمعية من الحل القضائي، ذهب المجلس العسكري، ومن ثم الرئيس المنتخب، إلى تشريع أحكام "دستورية" جديدة تتدارك القصور في حكم المادة (60) من إعلان

---

(337) أوتاوي، "مصر: هل تعلن وفاة الجمعية التأسيسية".

(338) ينظر: "مصادر: اللواء ممدوح شاهين يدرس الانسحاب من 'تأسيسية الدستور'"، **اليوم السابع**، 13/ 7/ 2013، شوهد في 27/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/9ZX2rF

(339) ينظر: "ممدوح شاهين ينفي ما ذكرته وسائل إعلام عن اتجاهه إلى الانسحاب من تأسيسية الدستور"، **بوابة الأهرام**، 13/ 7/ 2013، شوهد في 27/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/koQEsu

(340) ينظر: "خلافات حول القضاء العسكري أدت إلى انسحاب شاهين من الاجتماع"، **الأهرام اليومي**، تقرير سامح لاشين، 30/ 7/ 2012، شوهد في 28/ 7/ 2017، [مؤرشف على "مصرس" بعد تعطل الرابط الأصلي في: https://goo.gl/VyV4xe

(341) "تأسيسية الدستور عادت بتهديدات انسحاب 'العسكري'"، **الرأي**، 28/ 8/ 2012، شوهد في 28/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/Gp1ULi

(342) فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 123. وفي سياق متصل ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 173-174.

مارس 2011، من خلال النص على آلية بديلة لتشكيل الجمعية الثالثة حال "قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية [الثانية] [...] عملها"[343].

هناك من ردّ موقف المجلس العسكري هذا إلى أنه كان "يعاني في هذه المرحلة من تراجع شعبيته وارتفاع معدلات التظاهر ضده، [...] ما جعل تدخلاته لا تتجه بالأساس نحو الضغط لتحقيق التوافق"، بقدر سعيه إلى "التعجيل [في] عملية صناعة الدستور"، ليضمن مكانة المؤسسة العسكرية بإيراد "النصوص الدستورية التي تكرس وضعها المميز في النظام السياسي قبل انسحابها من سدة الحكم وعودتها إلى مركز 'الحَكَم' بين الفرقاء، [...] وإن اضطر المجلس إلى السيطرة على العملية الدستورية بأكملها. وقد اتضح ذلك من خلال إصدار الإعلان الدستوري المكمل [...]"[344].

لذلك، حرص المجلس العسكري، وبعد صبره على استفاضة الأطراف في الحوار (نحو شهرين)، على أن يدعو مجلس الشعب إلى تشكيل الجمعية قبل

(343) ففي هذا الخصوص (كما أشير سابقًا)، ذهب المجلس العسكري في إعلان يونيو 2012 (المكمل) إلى النص على حكم يقضي بأن يكون له الاختصاص في تشكيل الجمعية البديلة (مادة 60 مكرر)؛ وعندما قام الرئيس المنتخب بإصدار أول إعلان دستوري له (إعلان أغسطس 2012) ألغى فيه الإعلان المكمل، نقل لنفسه اختصاص التشكيل (مادة 3). وبذلك كان الخياران البديلان أكثر سلامة تقنيًا من آلية المادة (60)، لكنهما أقل ديمقراطية؛ لإناطة التشكيل بجهة إما غير مدنية (المجلس العسكري) وإما فردية (الرئيس المنتخب). لكن على الصعيد العملي، لم يجر اللجوء إلى أيٍّ من هذين الخيارين الجديدين، بحكم أن الآليات الأخرى لحماية الجمعية الثانية أدت الغرض، وتمكنت الجمعية من الانتهاء إعداد الدستور (وفقًا لما سيجري بيانه).

(344) فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 118؛ مؤشرات أخرى سابقة على إصدار الإعلان الدستوري المكمل تدفع أيضًا بهذا الاتجاه؛ إذ خرج أحد اجتماعات الحوار التي نظمها المجلس العسكري بثلاثة خيارات: **الأول** "إصدار إعلان دستوري تكميلي يحدد ماهية الجمعية التأسيسية وكيفية تشكيلها"؛ **الثاني** "أن تتقدم الحكومة [إلى] البرلمان بمشروع قانون يتضمن معايير تشكيل الجمعية التأسيسية"؛ **الثالث** "العودة للعمل بدستور 71 مع إجراء بعض التعديلات عليه". ومن الواضح أن المجلس العسكري أراد التلويح بهذه الاقتراحات - على سبيل التهديد - للدفع باتجاه الوصول إلى توافق لحل الأزمة، ينظر حول مقترحات اجتماعات الحوار: ""عنان' يبحث أزمة 'التأسيسية' مع فقهاء دستوريين [...]"، **المصري اليوم**، تقرير سوزان عاطف، 22/ 4/ 2012، شوهد في 24/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/2vMCJi؛ وينظر أيضًا: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 170. يدعم التحليل المشار إليه أعلاه: أوتاوي، "مصر: هل تعلن وفاة الجمعية التأسيسية".

يومين من جلسة المحكمة الدستورية التي ستقرر خلالها عدم دستورية القانون الانتخابي لمجلس الشعب، ليحل المجلس العسكري مجلس الشعب في اليوم التالي، وقد ضمن أنه أنجز تشكيل الجمعية التأسيسية، ومن الجيد الآن الاستغناء عنه، خصوصًا أن حل مجلس الشعب أعاد إلى المجلس العسكري السلطة التشريعية التي سيحتاج إليها لموازنة السلطة مع الرئيس المنتخب القادم. وفي الإجمال، كان لحل مجلس الشعب انعكاس كبير على عمل الجمعية التأسيسية؛ إذ حاولت الأغلبية البرلمانية السابقة فيه أن تنقل ثقلها إلى الجمعية التأسيسية، فـ"أصبح الأداء في إطار العملية الدستورية جزءًا من الحملات الانتخابية للأحزاب المختلفة [،] مما قيّد من قدرة التيارات المختلفة على تقديم تنازلات خوفًا من خسارة أصوات الناخبين في الانتخابات التالية"[345].

في نهاية الأمر، وبعد أكثر من خمسة أشهر سادتها أجواء الاستقطاب الحاد والمناكفات[346]، صدر الدستور قبل فصل القضاء بدعاوى الطعن في تشكيل الجمعية، وهي الجمعية التي ألجأها تخوفها من الحل - على الرغم من التحصين - إلى التعجيل بإنهاء إعداد الدستور قبل انتهاء المدة الأصلية، بل تحديدًا قبل يومين من الموعد المحدد لنظر المحكمة الدستورية في قضية الجمعية التأسيسية، مع أنها كانت في بداية الشهر الذي أنجزت فيه أعمالها (تشرين الثاني/ نوفمبر) تطالب بتمديد فترة عملها، بما استدعى من الرئيس المنتخب تضمين إعلان نوفمبر 2012 (الذي حصنها) منْحَها شهرين إضافيين. وبدا التعجل واضحًا في جلستها الختامية الممتدة بين 29 و30 تشرين الثاني/ نوفمبر، حين صوتت فيها على جميع مواد الدستور، في قرار اتُّخذ بشكل مفاجئ، بما استغرق منها 18 ساعة عمل متواصلة[347]، وهو ما استدعى

(345) ينظر: فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 119.

(346) ينظر بشأن الانتقادات الموجَّهة إلى آلية عمل الجمعية وبيئته: عبد الله، "الدستور المصري الجديد"، ص 243؛ جبريل، "الدستور الجديد"، ص 28.

(347) علي الدين هلال، "من الغلبة إلى التوافق: وضع دستور 2014"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 96؛ هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 178. وفي سياق متصل ينظر: القاسم والدنان، **التغيرات الدستورية**، ص 46.

توصيفه بـ"دستور منتصف الليل"![348] بدأت جلسة إقرار الدستور بحضور 85 عضوًا، 11 منهم جرت ترقيتهم من الاحتياط بدلًا من أعضاء منسحبين[349]. وعلى خلاف الحال في لجنة الخمسين (في المرحلة الانتقالية الثانية)، فإن تعويض المنسحبين من الاحتياط لم يكن يجري وفق إلزام أن يكون العضو الاحتياطي البديل يمثل حساسية العضو الأصلي ذاتها، بل بانتخاب الأعضاء الأساسيين له، وإن كان يمثّل حساسية أخرى[350].

في السياق ذاته، سارع الرئيس المنتخب - في 1 كانون الأول/ ديسمبر - إلى إصدار قرار بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء في يومي 15 و22 من الشهر ذاته[351]. وجاءت نتيجة الاستفتاء إقرار الدستور بنسبة 63.8 في المئة، فيما بلغت نسبة المشاركة 32.9 في المئة[352]. ونفذ الدستور فور إعلان نتائج الاستفتاء[353]، أي في 27 كانون الأول/ ديسمبر 2012، وكان قد صدر ونُشر قبل يومين من ذلك[354]. ويلاحَظ هنا تدنّي نسبة المشاركة، إذ تعتبر ثاني أدنى نسبة مشاركة في عموم المرحلة الانتقالية[355].

---

(348) "دستور منتصف الليل [...]"، **اليوم السابع**، تقرير نور علي [وآخرون]، 1/ 12/ 2012، شوهد في 31/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/irY8uq

(349) ينظر: "موقع الاهرام ينشر نتائج التصويت على الدستور الجديد في التأسيسية بحضور 85 عضوًا"، **الأهرام**، 29/ 11/ 2012، شوهد في 1/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/Bh45cc؛ وينظر أيضًا: القاسم والدنان، **التغيرات الدستورية**، ص 46.

(350) وذلك وفقًا للمادة (1) من اللائحة الداخلية للجمعية.

(351) للدقة، فإن القرار الصادر بالتاريخ المذكور كان ينص على أن يجرى الاستفتاء في يوم واحد (هو 15 كانون الأول/ ديسمبر)، إلا أن مع امتناع عدد كبير من القضاة من الإشراف على الانتخابات، إثر أزمة القضاء مع الإخوان، أصدر الرئيس قرارًا تاليًا معدّلًا للأول (قبل موعد الاستفتاء بثلاثة أيام)، ليجعل التصويت على يومين. ينظر: قرار رئيس الجمهورية رقم 397 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 48 مكرر (1 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 2؛ قرار رئيس الجمهورية رقم 416 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 49 مكرر "د" (12 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 2.

(352) قرار رئيس اللجنة العليا للانتخابات رقم 81 لسنة 2012، **الوقائع المصرية**، العدد 294 تابع "أ" (27 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 2-3.

(353) وفقًا للمادة (60) من إعلان مارس 2011، والمادة (225) من مشروع الدستور.

(354) "إصدار دستور جمهورية مصر العربية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 51 مكرر "ب" (25 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 2-59.

(355) فيما كانت نسبة المشاركة الأدنى من نصيب انتخابات مجلس الشورى مطلع العام ذاته (أقل من =

في الإجمال، خرج الدستور معبّرًا عن "الصفقة" التي عقدها الإخوان مع الجيش؛ ذلك "أن تقسيم سلطات الدولة لم يعتمد على مبادئ الفصل بين السلطات وتوازنها وإنما على مواءمات سياسية عكست [...] توازنات القوى على الساحة السياسية في لحظة كتابة الدستور"، وهي اللحظة التي مثلت وقت "التصالح السياسي بين المؤسسة العسكرية والتيارات السياسية المهيمنة بعد اشتداد الخلاف الذي بدأ منذ إعلان [...] 'وثيقة السلمي'"، وهي الوثيقة التي كانت جماعة الإخوان قد وصفتها حينها "بأنها محاولة من الجيش لفرض سلطته السياسية والتدخّل في تشكيل الجمعية التأسيسية وفي مضمون الدستور[،] مع وضع نفسه فوق السلطة السياسية ذاتها". وجاء أبرز دليل على "هذه المصالحة أن ما اعترض عليه الإخوان المسلمون" في المادتين (9-10) من الوثيقة "يكاد يتطابق مع المواد الخاصة بالمؤسسة العسكرية في دستور 2012، خصوصًا ما يخص استقلال القضاء العسكري وميزانية القوات المسلحة"(356).

(ب. ب) محاولات حل الجمعية الثانية

كما لوحظ سابقًا، فإن تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية لم يسلم من الأسباب التي أدت إلى قرار محكمة القضاء الإداري ببطلان تشكيل الجمعية الأولى، وهو مشاركة أعضاء من البرلمان في عضوية الجمعية التأسيسية، وما رافق ذلك من عدم تمثيل لمختلف الحساسيات، بل أصدرت "هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة الإدارية العليا"، عقب أسبوعين من تشكيل

= 10 في المئة). ينظر مقارنة بشأن نسب المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات خلال المرحلة الانتقالية: سيف الدين عبد الفتاح، "الدستور المصري بين مسارات التأويل والتعديل والتفعيل: رؤية من منظور التوافق السياسي"، في: **جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: بين 25 يناير و30 يونيو** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 134-135.

(356) فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 125. أشير في حاشية سابقة لنصوص المادتين (9-10) من وثيقة السلمي، بصيغتها المعدلة. يدعم فكرة التوافق بين الجيش والإخوان حول دستور 2012: مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 71. وكذلك: فؤاد السعيد، "ثورة مصر: تفاعلات المرحلة الانتقالية الممتدة وسيناريوهات المستقبل"، في: **الربيع العربي: ثورات الخلاص من الاستبداد (دراسة حالات)** (بيروت: الشبكة العربية لدراسة الديمقراطية ودار شروق الكتاب، 2013)، ص 92-93.

الجمعية الثانية، رأيًا بتأييد حكم محكمة القضاء الإداري بخصوص الجمعية الأولى[357].

تشكلت الجمعية الجديدة في 12 حزيران/يونيو 2012، وما استجد بخصوصها - مقارنة بالجمعية الأولى - هو العمل على تحصينها من القضاء؛ فمن جهةٍ حُصّنت (بداية) - ولو على سبيل المراوغة لكسب الوقت - من القضاء الإداري، بإصدار قانون بمعايير انتخاب أعضائها (11 تموز/يوليو)، عقب أول جلسة نظر فيها القضاء الإداري في عدد من الدعاوى ذات العلاقة، مقررًا تأجيل بتّها. ومن جهة أخرى، حصنت تاليًا من القضاء عمومًا - مع إحالة القضية إلى المحكمة الدستورية - بإصدار إعلان نوفمبر 2012.

لما كانت الجمعية التأسيسية قد نجت من حلها قبل إصدار الدستور، وكان دور المجلس العسكري الظاهر - مع تأزم الخلاف بين الإخوان ممثَّلين بمؤسسة الرئاسة ومجلس الشورى من جهة، وبقية الأطراف السياسية والقضاء من جهة أخرى -[358] قد اقتصر على إطلاق دعوات للحوار بين جميع الأطراف، واستعداده - بل مبادرته فعلًا - لتأدية دور الوسيط (من دون أن يُغفل تأكيد انحيازه إلى إرادة الشعب)، فلن تُفرد جزئية خاصة بموقف الجيش، بل يجري تناول محاولات حل الجمعية على مستوى القضاء الإداري (الفرع: ب. ب. أ)، ثم على مستوى القضاء الدستوري (الفرع: ب. ب.ب).

(ب. ب. أ) محاولة حل الجمعية التأسيسية على مستوى القضاء الإداري

أشير سابقًا إلى الانتقاد الذي تعرض له تشكيل الجمعية فور إعلانه، وما تلا ذلك من رفع أكثر من أربعين دعوى للطعن في هذا التشكيل (نحو ضعف عدد الطعون في تشكيل الجمعية الأولى). وأسوة بحالة الجمعية

---

(357) تعذر الاطلاع مباشرة على الرأي المذكور، ينظر (نقلًا عن مصادر صحفية): هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 174.

(358) خصوصًا مع إصدار إعلان نوفمبر 2012 ومحاصرة أنصار الإخوان مبنى المحكمة الدستورية عند نظرها في قضيتي حل الجمعية التأسيسية وحل مجلس الشورى. وهي الأحداث التي سيشار إليها لاحقًا.

الأولى، قُدمت الطعون لدى محكمة القضاء الإداري، إلا أن في هذه الحالة سرعان ما وجدت المحكمة أمامها عائقًا تمثل في إصدار قانون معايير انتخاب الأعضاء الذي سنه مجلس الشعب قبل حله، وأصدره الرئيس المنتخب فور تنصيبه (تلكأ المجلس العسكري في إصداره - قبل ذلك - أو الاعتراض عليه)[359]. لذلك، وبعد أن نظرت محكمة القضاء الإداري في عدد من الطعون أول مرة في 26 حزيران/ يونيو (قبل صدور القانون)، أخذت تؤجل الفصل فيها مرة تلو أخرى (لأسباب مختلفة)[360]، إلى أن قررت في آخر جلسة، بتاريخ 23 تشرين الأول/ أكتوبر، وقف الدعوى وإحالة أوراقها (ملفها) إلى المحكمة الدستورية العليا[361].

كان القانون المذكور قد صدر بعد تشكيل الجمعية الثانية، بين جلسات تأجيل محكمة القضاء الإداري لبتِّ الدعاوى المقامة أمامها، ومن بينها هذه الدعوى، التي أحيلت أوراقها إلى المحكمة الدستورية. جاء هذا القانون مختصرًا بواقع 13 مادة[362]، إلا أن أغلبها مثار للجدل، في ضوء كونها لم تنسجم وعنوان القانون الذي تضمّنها والهدف منه (معايير انتخاب الأعضاء)، باستثناء الحكم المرن والفضفاض الذي جاءت به المادة (3) بنصها على أن "يراعى في تشكيل الجمعية - قدر الإمكان - تمثيل كافة أطياف المجتمع". أما المادة الأولى منه، وهي التي أحالت بخصوصها محكمة القضاء الإداري

---

(359) فيما هناك من قد يرى في هذا التلكؤ قرينة (دليلًا) لسعي المجلس العسكري بتقويض الجمعية، فإن الباحث يحلل بأنه على العكس، ينظر دراسة أخرى له: رشاد توام، "خطوة إلى الخلف: تداعيات الهندسة الدستورية للانتقال على العملية التأسيسية في مصر وتونس"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، مج 9، العدد 52 (أيلول/ سبتمبر 2021)، ص 46، الحاشية (52).

(360) جرى تتبع ذلك من خلال الأخبار الصحفية.

(361) ملف الدعوى لدى محكمة القضاء الإداري رقم 45931 لسنة 66 قضائية. تعذر الاطلاع مباشرة على قرار المحكمة بالإحالة. يشير إلى ذلك قرار المحكمة الدستورية التالي تناوله. كما ينظر: "'القضاء الإداري' تحيل قضية بطلان تأسيسية الدستور إلى الدستورية العليا"، **الشروق**، تقرير محمد بصل، 23/ 10/ 2012، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/KfWdJL

(362) قانون رقم 79 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 28 تابع (12 تموز/ يوليو 2012)، ص 3-5.

الأوراق إلى المحكمة الدستورية، فكانت تنص على اعتبار قرارات الجلسة البرلمانية المشتركة لانتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية "تخضع للرقابة على دستورية القوانين والقرارات البرلمانية". وهو الحكم الذي جاءت صياغته في رد واضح وصريح لمناكفة ومعاكسة ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري سابقًا، في قرارها الذي ترتب عليه بطلان الجمعية الأولى.

فسر العديد مسلك محكمة القضاء الإداري بالتأجيل بأنه يعود إلى واحد من سببين، أو إلى كليهما: **الأول**، خشية انفجار الأوضاع السياسية والأمنية، ولا سيما في ضوء ممارسة الرأي العام (المؤيدين والمعارضين) ضغطًا على المحكمة والذي تمثلت إحدى أبرز صوره بالتظاهر أمام المحكمة للمطالبة بحكم لمصلحة كل طرف منهما[363]. أما السبب **الثاني**، فهو منح فرصة للجمعية التأسيسية لتنجز إعداد الدستور قبل تعرضها للحل لبطلان تشكيلها[364]. وقد أشاد بهذا المسلك حينها متحدثون عن التيار الإسلامي صاحب الأغلبية في الجمعية التأسيسية، والأكثر خسارة حالَ حلِّها[365]، حتى أن محامي جماعة الإخوان رأى في صدور قرار الإحالة إلى المحكمة الدستورية، "خدمة" للجمعية التأسيسية، وأن المحكمة الدستورية لن يكون في استطاعتها الحكم بما يترتب عليه حل الجمعية، كون الاستفتاء القادم على الدستور سـ"يبطل مفعول" حكمها[366].

خلال هذه الفترة (التأجيل من جلسة إلى أخرى)، نشرت بعض وسائل الإعلام أن اللواء شاهين، ممثل الجيش، هدد بحل الجمعية التأسيسية،

(363) ينظر: عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 152.

(364) ينظر: "حماد: تأجيل حل 'التأسيسية' فرصة لكتابة الدستور"، **الشروق**، تقرير أحمد محروس، 29/ 6/ 2012، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/NDGnBp

(365) مثل محامي جماعة الإخوان، ينظر: "محامي الإخوان: أتوقع تحويل 'التأسيسية' لدائرة أخرى"، جريدة **الدستور**، تقرير محمود العمري، 17/7/2012، شوهد في 25/7/2017، في: http://www.dostor.org/29839؛ والمتحدث باسم حزب النور، ينظر: "النور: تأجيل حل التأسيسية فرصة للانتهاء من الدستور"، **الصباح**، تقرير عماد طه، 27/ 6/ 2012، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/bH2KeJ

(366) ينظر: "محامي الإخوان: قرار القضاء الإداري يخدم 'التأسيسية'.. والاستفتاء يبطل مفعول حكم 'الدستورية العليا'"، **الوطن**، 23/ 10/ 2012، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/UrbQb6

لخلاف على وضع الجيش في الدستور[367]، إلا أن المجلس العسكري نفى هذه الإخبار[368]. ولكن لم يكن في استطاعة المجلس العسكري التنصل من التهديد المبطن الذي وجّهه ممثله (شاهين) في الجمعية التأسيسية إليها، ردًّا على اقتراح بعض الأعضاء إلغاء الإعلان الدستوري المكمل، حيث إنه قال - بعد دفاعه عن حُسن نيات المجلس العسكري في ما يتعلق باستمرار عمل الجمعية - وبنبرة لا تخلو من التهديد: إن كان الأعضاء في الجمعية يريدون إفسادها، بتحدثهم في أمور غير ذات صلة بوضع الدستور، فليس هناك مانع من إفسادها! وهو ما استدعى مقاطعته من رئيس الجمعية، وحصول مشادة كلامية بينهما[369].

صحيح أن الجيش خرج من عملية وضع الدستور راضيًا إلى حد كبير، إلا أنه كان يرغب في أكثر من ذلك. لذا، هناك من رأى أن حملة الإقالات التي أجراها الرئيس المنتخب في آب/أغسطس 2012 - وطاولت حتى رئيس المجلس العسكري - ساهمت "في تحقيق التوافق على وضعية القوات المسلحة في الدستور، حيث سقطت اعتراضات المجلس [العسكري]"[370].

تلقت المحكمة الدستورية بدورها أوراق الدعوى بتاريخ 30 تشرين الأول/ أكتوبر 2012، كما يشير قرارها الذي أصدرت فيه حكمها النهائي في 2 تموز/ يوليو 2013[371]. وبالتالي، استغرق الفصل في الدعوى الدستورية أكثر من ثمانية أشهر، سبقتها أربعة أشهر للدعوى الإدارية. وكانت

---

(367) "تهديد العسكر بحل التأسيسية الورقة الأخيرة لمكانته في الدستور الجديد"، **رصد**، 22/ 7/ 2012، شوهد في 28/ 7/ 2017، في: https://bit.ly/3hssAbV

(368) ينظر: "مصدر عسكري: لا صحة للتصريحات المنسوبة للواء شاهين بشأن حل تأسيسية الدستور"، **الأهرام العربي**، 15/ 7/ 2012، شوهد في 28/ 7/ 2017، في: https://bit.ly/3C6UW3p

(369) الصيغة أعلاه محررة بالفصحى (بتصرف الباحث)، فيما مداخلة شاهين باللهجة المصرية. ينظر التسجيل، **شبكة الإعلام العربية محيط**، 23/ 6/ 2012، شوهد في 1/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/Kcc3Jv

(370) معتز سلامة، "الجيش والسياسة في مصر ما بعد مبارك"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 173.

(371) قرارها في القضية رقم 166 لسنة 34 قضائية-"دستورية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 مكرر (3 تموز/ يوليو 2013)، ص 23-33.

محكمة القضاء الإداري (كما توضح المحكمة الدستورية في قرارها) قد أحالت أوراق الدعوى إلى المحكمة الدستورية "للفصل في دستورية ما تضمنته المادة الأولى من القانون رقم 79 لسنة 2012 بمعايير انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية".

(ب. ب. ب) محاولة حل الجمعية التأسيسية على مستوى القضاء الدستوري

حددت المحكمة الدستورية يوم 2 كانون الأول/ديسمبر موعدًا لجلسة النظر في الدعوى[372]. واستباقًا لذلك الموعد، أصدر الرئيس المنتخب إعلان نوفمبر 2012 قبل ذلك بنحو عشرة أيام، ليحصن الجمعية التأسيسية (ومجلس الشورى أيضًا)، حيث جاءت المادة (5) منه لتقرر الحكم التالي: "لا يجوز لأي [...] جهة قضائية حل مجلس الشورى، أو الجمعية التأسيسية لوضع مشروع الدستور". تعذّر على المحكمة عقد جلستها في ذلك اليوم بسبب التظاهرات وأعمال العنف التي قام بها "أنصار الأحزاب الإسلامية بمحاصرة مبنى المحكمة ورفع شعارات تدعو إلى تطهير القضاء؛ مما دفع قضاة المحكمة إلى إصدار بيان وصفوا فيه ما حدث بأنه 'إرهاب' يعوق أعمال العدالة، وقررت تعليق اجتماعاتها إلى أجل غير مسمى"[373]. تزامن ذلك مع إعلان "غالبية القوى المدنية" تجميد العضوية في الجمعية التأسيسية "اعتراضًا على ما وصفوه بأنه محاولة الأغلبية ذات المرجعية الإسلامية فرض وجهة نظرها على صياغات المواد"[374].

في هذه الأجواء، قامت أزمة مواجهة مباشرة بين المحكمة الدستورية

---

(372) وهو أيضًا موعد نظر المحكمة في أزمة أخرى لا تقل حساسية، وهي الفصل في دستورية القانون الانتخابي لمجلس الشورى، مع ترجيح أن يكون مصيره مثل مجلس الشعب (الحل). وهي الأزمة التي سيعرض لها في الفصل الثاني من هذا القسم، علمًا بأن نظر المحكمة الدستورية في كلتا القضيتين ترافق منذ ذلك التاريخ حتى الفصل فيهما.

(373) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 161. وفي سياق متصل ينظر: البشري، ثورة 25 يناير، ص 157؛ هلال، "السلطة القضائية"، ص 432.

(374) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 143.

والإخوان، متفاعلة وأزمات أخرى[375]. ولفهم هذه الأزمة بصورة أفضل، تجدر الإشارة إلى أن تسريبات مشروع الدستور أنبأت المحكمة الدستورية بأن الجمعية التأسيسية ذاهبة باتجاه تحجيم دورها بموجب الدستور؛ فعقب إعلان مسودة للدستور في 24 تشرين الأول/ أكتوبر أبدت نوع من الارتياح لدى المحكمة، ذهبت الجمعية التأسيسية - مع اعتزام المحكمة النظر في قضيتها - لمناكفتها من خلال العودة "إلى المسودات الأولى" في ما يتعلق بالمحكمة الدستورية، التي كانت تقيد اختصاصات المحكمة وتحد من استقلاليتها[376]. وبالنهاية (في الدستور)، مثلت المواد المتعلقة بالمحكمة الدستورية "تقليمًا لأظافر[ها]"[377].

بالنتيجة، وبعد صدور الدستور، عقدت المحكمة جلسة للنظر في القضية في أيار/ مايو 2013، إلا أنها رفعت الجلسة، وحددت يوم 2 حزيران/ يونيو موعدًا لإصدار القرار[378]، وهو ما جرى فعلًا. وبالعودة إلى نص قرار الفصل في القضية[379]، يشار إلى أن المحكمة تصدت بدايةً لدفوع هيئة قضايا الدولة، وأبرزها دفعها بعدم اختصاص المحكمة الدستورية بنظر الدعوى "تأسيسًا على أن النص التشريعي المحال إليها يتضمن حكمًا يُعد من إجراءات إصدار الدساتير التي تعد بطبيعتها من الأعمال السياسية التي استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا على إخراجها من مجال رقابتها". أما المحكمة، فردّت هذا الدفع بالقول إن الدفع بهذا التوصيف للقانون "لا يعدو أن يكون تعييًا للقانون في ذاته لخروجه

(375) انعكست هذه الأحداث على الأزمات الأخرى القائمة أصلًا بين القضاء من جهة والرئاسة ومجلس الشورى من جهة أخرى، وتفاعلت بصورة خاصة مع أزمتي ملاحقة المحكمة الدستورية مجلس الشورى للحكم بعدم دستورية قانونه الانتخابي، و"ملاحقة" مجلس الشورى للقضاء عمومًا بمحاولة تمريره تعديل على قانون السلطة القضائية يحد من استقلالها. وهي الأزمات التي سيعرض لها لاحقًا.

(376) خيري عمر، "الاستفتاء الدستوري واستقرار مصر"، مجلة دراسات شرق أوسطية (الأردن)، السنة 16، العدد 62 (شتاء 2013)، ص 129-132.

(377) فاروق، "صنع دستور الثورة المصرية"، ص 126. في سياق متصل ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 197-199.

(378) "الدستورية تحسم مصير الشورى المصري والتأسيسية في 2 يونيو"، **العربية**، 12/ 5/ 2013، شوهد في 6/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/QPNbSm

(379) سبق توثيقه: قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 166 لسنة 34 قضائية-"دستورية".

عن حدود اختصاص السلطة التشريعية، واقتحامه للدائرة التي تكون فيها الولاية الكاملة للسلطة التأسيسية، وهو ما يستوجب بسط رقابة هذه المحكمة على هذا القانون باعتبارها تتولى الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح".

تأسيسًا على ردّها هذا الدفع، وبعد أن أكدت أبرز ما جاء في قرار محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ تشكيل الجمعية الأولى[380]، ذهبت المحكمة لتفرد نظرها على القانون كاملًا، وليس فقط المادة الأولى منه التي أحيلت بشأنها الدعوى إليها من محكمة القضاء الإداري[381]؛ حيث رأت المحكمة أن القانون "قد تدخّل - وفقًا لعنوانه - لوضع معايير انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية [...] إلا أنه انصرف عن هذا الهدف - والذي لا يملك التدخل بتنظيمه من الأساس على ما سلف بيانه - ونظم أمرًا آخر [...] لا صلة له بالعنوان الذي اتخذه لهذا القانون، وهو إسناد الاختصاص بنظر القرارات التي تصدر عن الاجتماع المشترك" للمحكمة الدستورية، "مجاوزًا بذلك حدود ولايته التشريعية".

عقبت المحكمة على ذلك، مؤسِّسة حكمها على الدستور الذي وضعته الجمعية التأسيسية ذاتها (وقد بات نافذًا)، بالقول: "ومن ثم [،] فإنه [أي القانون] يكون مخالفًا لنص المادة (115) من الدستور [التي حددت اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر]، مما يتعين معه القضاء بعدم دستورية القانون [...] بكامل نصوصه، إذ إن العوار الدستوري الذي لحق به، قد أحاط بالبنيان التشريعي للقانون المذكور برمته، لارتباط نصوصها [...] [بعضها ببعض] ارتباطًا لا يقبل التجزئة". وبالفعل، خلصت في منطوق قرارها إلى الحكم بعدم دستورية القانون كاملًا.

---

(380) في ما يتعلق باعتبار مجلسي الشعب والشورى - في صياغة المادة (60) - مجرد هيئة ناخبة وليس سلطة تشريعية أو متدخلة بإعداد مشروع الدستور؛ إذ بررت ذلك بالقول: "لو أراد المشرع الدستوري أن يكون للمجلس التشريعي أي دور في عمل تلك اللجنة، لنص على ذلك صراحة".

(381) وهو ما كان لزامًا عليها التقيد به بالأصل، وفقًا لنطاق الدعوى الدستورية التي يتحدد نطاقها "بما يكون لازمًا للفصل في الطلبات الموضوعية"؛ علمًا بأن المحكمة ذاتها أثارت هذه المسألة، لتقرر لاحقًا تجاوزها لها في ضوء الأسباب التي أبدتها (تابع الاقتباس في المتن أعلاه).

على خلاف مسلكها في الحكم بقضيتي بطلان القانون الانتخابي لمجلس الشعب ومجلس الشورى (سيشار إلى القضيتين في الفصل الثاني)[382]، لم تتطرق المحكمة إلى آثار حكمها، فلم تُشر إلى مسألتين مهمتين: **الأولى** أثر حكمها في تشكيل الجمعية التأسيسية إن كان يبطله أم لا، **والثانية** الوضع القانوني للدستور الذي أعدته هذه الجمعية، إن كان باطلًا أم لا. عرضت المحكمة للمسألة الثانية بشكل غير مباشر، عندما استندت إلى الدستور ذاته لتحكم بعدم دستورية قانون انتخاب الجمعية التي أعدته. لذلك، وصِف قرار المحكمة بـ"الغامض"، وكان مثيرًا للجدل[383]، حتى أن هناك من قرأ فيه حلًّا للجمعية التأسيسية، "وإن لم يغير شيئًا فورًا على أرض الواقع"[384].

وفيما عُزي عدم نظر المحكمة في سلامة (validité) الدستور الجديد إلى كون الشعب قد أقره في الاستفتاء[385]، فإن هناك من حلل بأن المحكمة لم تأخذ بأن الجمعية التأسيسية انتُخبت استنادًا إلى القانون الذي حكمت بعدم دستوريته (لأن أداة القانون قاصرة أصلًا عن تنظيم هذه المسألة)، بل إلى إعلان مارس 2011، وبالتالي كانت الجمعية "آمنة"، والدستور الذي أنتجته كان خارج "المجال القانوني" (legal reach)[386].

في الحقيقة، إن ما كان ينتظره خصوم الإخوان من المحكمة الدستورية هو إقرار صريح ببطلان تشكيل الجمعية التأسيسية، بما يستتبع بطلان الدستور

---

(382) حيث قررت في القضيتين أن عدم دستورية أحكام في القانون الانتخابي لهما يترتب عليها بطلان تشكيل المجلسين.

(383) ينظر: "عضو الجمعية التأسيسية بمصر: قرار المحكمة الدستورية المصرية الغامض 'أثار الجدل'"، **قناة العالم**، 3/ 6/ 2013، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/DGKxL2

(384) أسبقه بالقول: "إن بطلان الجمعية التأسيسية التي وضعت الدستور معناه أن الدستور الحالي 'لقيط'"، وفيه "رد اعتبار لكل من دافع عن حق الوطن في جمعية تأسيسية ودستور يليق بالثورة". ينظر: "6 أبريل: بطلان التأسيسية والشورى انتصار لدولة القانون وصفعة للإخوان"، **البديل**، 3/ 6/ 2012، شوهد في 25/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/6TtNg7

(385) Nathalie Bernard-Maugiron, "Les réformes constitutionnelles dans les pays arabes en transition," in: *Annuaire IEMed de la Méditerranée 2013* (Barcelona: Institut Européen de la Méditerranée, 2013), p. 54.

(386) Brown and Waller, "Constitutional Courts," p. 848.

الذي أعدته وأصبح نافذًا. سيناريو كهذا ربما كان في الإمكان تحققه لو أن المحكمة بتّت القضية قبل صدور الدستور، إلا أن الرئيس المنتخب نجح في حماية الجمعية من الحل قبل صدور الدستور، وبصدوره انقضت أصلًا الجمعية التأسيسية وفقًا للأحوال العادية لانقضاء السلطة التأسيسية. وبالتالي لا يفيد الحكم ببطلانها صراحة بعد هذا الوقت. وعلى فرض أقدمت المحكمة الدستورية على الإشارة إلى أن حكمها يستتبع أثره بطلان تشكيل الجمعية، فإنه كان من غير المتوقع أن تحكم ببطلان الدستور الذي وضعته، وذلك قياسًا على تجربتها في قضيتي مجلسي الشعب والشورى، حيث لم ترتّب على بطلان القانون الانتخابي سوى بطلان تشكيل المجلسين أو انتخابهما. أما القوانين والقرارات الصادرة عنهما، فنص قرار المحكمة صراحة على أن أثر البطلان لا يمسها.

كما أن المحكمة الدستورية ذاتها في قرار آخر لها، وفي اليوم ذاته[387]، وهيئة الجلسة ذاتها تقريبًا[388]، من النظر في شق دعوى بعدم دستورية دستور 2012 (أو كما أُطلق عليه المدعي "الوثيقة الدستورية الجديدة")، مبررة ذلك بكون "الدستور بما له من الصدارة والسمو، باعتباره القانون الأساسي الأعلى، وما سبقته من إجراءات لإصداره – وقد تمت وفقًا لنص المادة (60) من الإعلان الدستوري [مارس 2011] – يخرج عن مجال هذه الرقابة القضائية، تأسيسًا على أن طبيعة هذه النصوص والأعمال تتأبى على أن تكون محلًا لدعوى قضائية، ذلك أن السلطة التأسيسية التي تختص بوضع الوثيقة الدستورية تعلو على جميع سلطات الدولة التي تُعتبر نتاج عملها [...]. ومن

---

(387) وهي القضية المتعلقة بمجلس الشورى (سنأتي إلى تناولها بالتفصيل تاليًا) التي حكمت فيها المحكمة بعدم دستورية قانونه الانتخابي، بما ترتب عليه بطلان تشكيله، مع تأجيل ترتيب ذلك الأثر إلى حين انتخاب مجلس النواب. ينظر: قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 112 لسنة 34 قضائية-دستورية، بتاريخ 2/ 6/ 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 مكرر (3 حزيران/ يونيو 2013)، ص 3-22.

(388) باستثناء عضو واحد، حيث كان عدلي منصور (أقدم نواب رئيس المحكمة حينها، قبل توليه رئاسة الجمهورية مؤقتًا) عضوًا في هيئة المحكمة التي نظرت في قضية الجمعية التأسيسية، فيما استبدل عضوٌ آخر به في قضية مجلس الشورى (سعيد مرعي عمرو).

ثم فلا اختصاص للمحكمة الدستورية العليا بالرقابة عليها أو الرقابة على ما يصدر منها"[389].

2 – الجيش والسلطة التأسيسية خلال المرحلة الانتقالية الثانية

نظمت تشكيل السلطة التأسيسية والاستفتاء في هذه المرحلة المواد (28–30) من إعلان 8 يوليو 2013. وكما أشير سابقًا، فقد مثلت السلطةَ التأسيسية في هذه المرحلة لجنتان، تكمل الثانية عمل الأولى (أو هكذا يُفترض نظريًا)، حيث تقوم الأولى (لجنة العشرة) باقتراح التعديلات الدستورية على دستور 2012 المعطل، فيما تنظر الثانية (لجنة الخمسين) في اقتراحات الأولى، وتعد "المشروع النهائي للتعديلات الدستورية"، ليُستفتى الشعب عليها لاحقًا. هذه هي الآلية التي أقرها الإعلان الدستوري، لكن سيلاحَظ في التطبيق توسع اختصاص لجنة العشرة.

بالتالي، فإن الحديث عن اللجنتين هنا والتمييز بينهما لا يأخذان منحى تناول الجمعيتين التأسيسيتين في المرحلة الانتقالية الأولى؛ ذلك أن الجمعية الثانية في تلك المرحلة جاءت بديلًا من الجمعية الأولى، بسبب بطلان تشكيلها. أما في هذه المرحلة، فاللجنتان مكملتان إحداهما الأخرى. وسبق أن أُشير إلى أن السلطة التأسيسية في هذه المرحلة، وإن كانت مهمتها المعلنة رسميًا تعديل الدستور، لا وضع دستور جديد؛ فهي بمنزلة سلطة تأسيسية أصلية، وذلك لكونها تشكلت خارج إطار الدستور الذي ستعدله (بل عطل قبل الشروع في تعديله)، بما يمنع توصيفها بسلطة تأسيسية مشتقة[390].

---

(389) على سبيل الإثراء، يشار إلى أن التجربة الجنوب–أفريقية في وضع الدستور شهدت أن المحكمة الدستورية حكمت في عام 1966 بعدم دستورية الدستور! لمخالفته المبادئ الأساسية الحاكمة لوضع الدستور التي اتفق عليها مسبقًا. ينظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي، **تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدمًا**"، 5–6 حزيران/ يونيو 2011، ص 26، في: https://goo.gl/AtUoHt

(390) كان لمحكمة القضاء الإداري رؤية بشأن طبيعة اللجنة التأسيسية (لجنتي العشرة والخمسين)؛ ففي فصلها بالدعوى رقم 72326 لسنة 67 قضائية التي أقيمت للطعن في تشكيل لجنة الخمسين، =

بقيام "السلطة التأسيسية" في هذه المرحلة (الفرع: أ)، لم تسلم هي الأخرى من محاولة إبطالها باللجوء إلى القضاء (الفرع: ب)، وهي المحاولات التي لم تأتِ بنتيجة.

أ- قيام اللجنة التأسيسية

تكونت اللجنة التأسيسية، كما سبق أن أشير، من لجنتين؛ فقامت بدايةً لجنة العشرة (الفرع: أ. أ)، ثم تلا ذلك قيام لجنة الخمسين (الفرع: أ. ب). وسيلاحَظ كيف جرى عمليًا استيعاب لجنة العشرة للقيام بدور في لجنة الخمسين.

(أ. أ) قيام لجنة العشرة

نظمت المادة (28) من إعلان 8 يوليو 2013 تشكيل هذه اللجنة، فنصت فقرتها الأولى على أن "تشكل بقرار من رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يومًا من تاريخ صدور هذا الإعلان لجنة خبراء تضم اثنين من أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها، واثنين من قضاة القضاء العادي، واثنين من قضاة مجلس الدولة، وأربعة من أساتذة القانون الدستوري بالجامعات المصرية". وتابعت المادة - في فقرتها الثانية - لتحدد اختصاص اللجنة "باقتراح التعديلات على دستور 2012 المعطل، على أن تنتهي من عملها خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تشكيلها"، فيما أشارت الفقرة الثالثة والأخيرة إلى أن "يحدد القرار الصادر بتشكيل اللجنة مكان انعقادها وقواعد تنظيم العمل بها".

=وتحديدًا في معرض ردّها الدفع الأصلي لهيئة قضايا الدولة "بعدم اختصاص المحكمة ولائيًا بنظر الدعوى [...] تأسيسًا على أن [...] السلطة التأسيسية تعلو جميع السلطات ولا يجوز أن تخضع لسلطة من إنشائها"؛ نفت المحكمة عن لجنتي العشرة والخمسين صفة كونها سلطة تأسيسية، معتبرة أن السلطة التأسيسية في هذه الحالة منعقدة لهيئة الناخبين في استفتائهم على التعديلات الدستورية التي ستضعها تلك اللجنة. وسيجري تناول هذا الرد بتوسع أكثر لاحقًا، عند تناول الدعوى التي وردت فيها رؤية المحكمة تلك.

أما آلية اختيار الأعضاء، فأناطت الفقرة الأولى ذاتها (المذكورة أعلاه) اختيار القضاة بـ"المجالس العليا للهيئات والجهات القضائية المذكورة" (كل منها يختار ممثليه). وأما الأساتذة، فنيط اختيارهم بـ"المجلس الأعلى للجامعات". وبذلك، غلب على تشكيل هذه اللجنة الطابع الفني أو التقني، فجميعهم ذوو خلفية أكاديمية ومهنية في القانون (ستة قضاة وأربعة أكاديميين). وبذلك، خلا تشكيل هذه الجمعية من تمثيل الجيش أو سواه. يتعذر الخوض في مدى استقلالية "المجالس العليا للهيئات والجهات القضائية المذكورة"[391]. أما المجلس الأعلى للجامعات، فتشكيله شبه حكومي، ويرأسه "الوزير المختص بالتعليم العالي"، باعتباره "الرئيس الأعلى للجامعات"[392].

في 21 تموز/ يوليو، أصدر الرئيس المؤقت قرارًا بتشكيل هذه اللجنة[393]. واتفاقًا مع ما جاء في الإعلان الدستوري، تشكلت اللجنة من عشرة أشخاص، وباتت تُعرف بلجنة العشرة. أما التسمية الرسمية لها بموجب قرار تشكيلها، فهي "لجنة الخبراء". ضمت اللجنة من القضاة نائبين لرئيس المحكمة الدستورية، ورئيسًا في محكمة استئناف القاهرة، ونائب رئيس محكمة النقض، ونائبين لرئيس مجلس الدولة. أما الأكاديميون، فمثلوا كليات الحقوق في أربع جامعات[394].

شرعت اللجنة في عملها فور تشكيلها، وأنجزت مهمتها في 25 آب/ أغسطس، بتسليمها مقترح التعديلات الدستورية لرئيس الجمهورية

---

(391) كون علاقتها بالسلطة التنفيذية لا تقتصر على المقاربة القانونية الممثلة بالقواعد، بل تشمل أيضًا الواقع العملي، وهو الموضوع الذي يحتاج تناوله إلى إسهاب غير ممكن استيعابه وفقًا لخط الدراسة.

(392) وبعضوية رؤساء الجامعات، و"خمسة أعضاء على الأكثر من ذوي الخبرة في شؤون التعليم الجامعي والشؤون العامة"، يعيّنهم الوزير (رئيس المجلس). نظم تشكيل المجلس بموجب المادة (18) من القانون 49 لسنة 1972 "بشأن تنظيم الجامعات" المعدل بموجب القانون رقم 142 لسنة 1994.

(393) قرار رئيس الجمهورية رقم 489 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 مكرر (21 تموز/ يوليو 2013)، ص 3-4.

(394) اثنتان منها في العاصمة (جامعتا القاهرة وعين شمس)، واثنتان من محافظتين أخريين (جامعتا الزقازيق والمنصورة).

المؤقت[395]، على شكل مشروع لتعديل الدستور (وثيقة كاملة)[396]، في الوقت الذي ينص الإعلان الدستوري على أن التسليم يكون مباشرة للجنة الخمسين، وليس عبر الرئيس (مادة 29).

توزعت مقترحات اللجنة بين تعديل مواد وحذف أخرى، والإبقاء على سائر المواد. كما أنها استلهمت أو "تبنت بعض صياغات دستور 1971"[397]. وكان منتج اللجنة موضعًا للانتقاد نتيجة أسباب عدة، كجرأتها على إلغاء مجلس الشورى القائم منذ 1980[398]، ولاعتباره من جهة أخرى بمنزلة "إعادة ترتيب لدستور الإخوان ليضمن بقاء دولة مبارك" (القضاء والجيش)[399].

لاقت اللجنة تلك الاحتجاجات بالرد أنها مجرد اقتراحات ستُحسم فيها لجنة الخمسين[400]. لذلك غالبًا انتُقدت أيضًا بالقول: "كان منتج لجنة العشرة صفرًا كبيرًا، [بـ]خاصة [لـ]أنها لم تحل مشكلة واحدة من المواد الخلافية وتركت ذلك للجنة الخمسين"[401]. كما أن هناك من رأى في تشكيل السلطة التأسيسية على هذا النحو (لجنة تلو أخرى)، أنه جاء تلبية لحرص ممثلي الدولة "في القضاء والقوات المسلحة، على تحديد مسار التعديلات المطلوبة

---

(395) "'الشروق' ترصد تفاصيل مشروع لجنة العشرة لتعديل الدستور"، **الشروق**، تقرير محمد بصل ومحمد سالم، 26/ 8/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/SPkP3X

(396) ينظر نسخة ضوئية متوافرة على موقع المنظمة العربية للقانون الدستوري، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/9pHgXz

(397) ينظر: هلال، "من الغلبة إلى التوافق"، ص 97-98؛ الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "إعادة ترتيب دستور الإخوان لضمان بقاء دولة مبارك: ورقة موقف عن مقترحات لجنة الخبراء"، 16 أيلول/ سبتمبر 2013، ص 3، في: https://bit.ly/2YLw9Du

(398) وإلغاء نسبة التمثيل البرلماني للعمال والفلاحين وغيرهم. ينظر: الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "مقارنة بين تعديلات لجنة الخبراء وما يقابلها في دستور 2012 المعطل"، 16 أيلول/ سبتمبر 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://bit.ly/2YLw9Du

(399) الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "إعادة ترتيب دستور الإخوان"، ص 2.

(400) ينظر: "دستور الخبراء يبدد آمال التغيير"، **الأخبار**، تقرير رنا ممدوح، 29/ 8/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/YzAsdA

(401) درويش، "الاتجاهات الحديثة"، ص 89، يرى أن لجنة الخمسين "كان يجب أن تسبق لجنة العشرة وليس العكس".

من خلال الإصرار على تشكيل لجنة من الخبراء لتقوم بتحديد التعديلات المطلوبة، وبعدها تشكيل لجنة الخمسين"[402].

(أ. ب) قيام لجنة الخمسين

نظم إعلان 8 يوليو 2013 تشكيل هذه اللجنة في المادة (29) منه. ولم يطلق عليها اسمًا محددًا، إلا أن قرار تشكيلها أطلق عليها اسم "اللجنة المنوط بها إعداد المشروع النهائي للتعديلات الدستورية"، فيما اتخذت اللجنة لنفسها اسم لجنة الخمسين[403]، في إشارة إلى عدد أعضائها. نصت المادة المذكورة على اختصاص اللجنة وتشكيلها؛ ففي ما يتعلق باختصاصها، أشارت إلى أنها مختصة بنظر "مقترح التعديلات الدستورية" الذي أعدته لجنة الخبراء العشرة (فقرة 1). ويتعين عليها أن تنتهي "من إعداد المشروع النهائي للتعديلات الدستورية خلال ستين يومًا على الأكثر من ورود المقترح إليها، تلتزم خلالها بطرحه على الحوار المجتمعي" (فقرة 2).

يُعرض في ما يلي لتشكيل لجنة الخمسين (الفرع: أ. ب. أ)، ومباشرتها العمل، وما رافق ذلك من جدل، سواء حول تشكيلها أو طبيعة عملها أو المخرج الذي انتهت به (الفرع: أ. ب. ب).

(أ. ب. أ) تشكيل لجنة الخمسين

حددت الفقرة (1) من المادة (29) المذكورة عدد أعضاء اللجنة (خمسين عضوًا)، ومعايير اختيارهم من حيث التمثيل، من دون التطرق إلى معايير شخصية (كفاءة علمية أو سواه)، بنصها على أنهم: "يمثلون كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية، وعلى الأخص الأحزاب والمثقفين والعمال والفلاحين وأعضاء النقابات المهنية والاتحادات النوعية والمجالس القومية والأزهر والكنائس المصرية والقوات المسلحة والشرطة والشخصيات العامة، على أن يكون من بينهم عشرة من الشباب والنساء على الأقل". وفي ما يتعلق

(402) الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "إعادة ترتيب دستور الإخوان"، ص 1.
(403) كما ورد في لائحتها الداخلية التي أقرتها في بداية عملها.

بآلية اختيار الأعضاء، جاء النص على أن "ترشح كل جهة ممثليها، ويرشح مجلس الوزراء الشخصيات العامة". وأخيرًا نصت الفقرة (3) والأخيرة - من المادة ذاتها - على أن "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لتشكيل اللجنة وتحديد مكان انعقادها، وتحدد اللجنة القواعد المنظمة لعملها والإجراءات الكفيلة بضمان الحوار المجتمعي حول التعديلات".

عمليًا، بدأت الإجراءات التحضيرية لتشكيل لجنة الخمسين خلال فترة عمل لجنة العشرة، وتحديدًا بتاريخ 7 آب/ أغسطس 2013، من خلال بيان صادر عن رئاسة الجمهورية بتحديد معايير اختيار الأعضاء[404]. هذا البيان في حقيقته أقرب ما يكون إلى دعوة لاستدراج الترشيحات من كل جهة وردَ ذكرها في المادة (29)، مع إضافة بعض التفصيلات على معايير الاختيار من حيث التحديد الدقيق للجهات الممثلة (مثلًا تحديد أربع نقابات بعينها)، وعدد الأعضاء عن كل جهة (مثلًا عضو عن كل نقابة مختارة)[405]. وفي ما يتعلق بالجيش، ذكر البيان أنه سيمثَّل بعضو واحد، أسوة بالشرطة.

بما يتوافق والمعايير التي أشار إليها بيان الرئاسة، صدر قرار رئيس الجمهورية بتشكيلها في 1 أيلول/ سبتمبر، وشمل، إضافة إلى الأعضاء الخمسين الأساسيين، خمسين عضوًا احتياطيًا، يقابل كلًّا منهم عضو أساسي ينتمي إلى الحساسية ذاتها[406]. وتسجل بخصوص هذا التشكيل جملة من الملاحظات:

---

(404) تعذّر الوصول إلى مصدر رسمي ينشر هذا البيان، ينظر بخصوصه: "'بوابة الأهرام' تنشر قواعد اختيار أعضاء لجنة الخمسين لتعديل الدستور وفق ما أعلنته رئاسة الجمهورية"، **الأهرام**، 7/ 8/ 2013، شوهد في 28/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/3HLJUD؛ "'الشروق' تنفرد بنشر قواعد اختيار لجنة الخمسين لتعديل الدستور"، **الشروق**، 7/ 8/ 2013، شوهد في 28/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/ZukCXx

(405) على سبيل المثال، أشارت المادة (29) إلى تمثيل "النقابات المهنية"، من دون تحديد أي منها وعدد الأعضاء؛ فيما جاء بيان الرئاسة (البند "سابعًا") ليحدد ذلك بشكل دقيق، بأن يكون لكل نقابة من التالي ذكرها ممثل واحد: المحامون، الأطباء، المهندسون، الصحافيون.

(406) قرار رئيس الجمهورية رقم 570 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 35 مكرر (1 أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 2-10.

- **تمثيل الحساسيات**: روعيت الحساسيات بشكل تفصيلي أكثر مما كان في المرحلة الأولى، على الرغم من أن عدد المقاعد كان أقل (50 بدلًا من 100). وكان ذلك على حساب الأحزاب السياسية؛ إذ اقتصر حضورها على ستة أشخاص، متعاملًا معها على أساس التيارات، وليس الأحزاب بشكل تفصيلي[407].

- **تمثيل التيار الإسلامي**: مُثل هذا التيار - في ظل إقصاء الإخوان - من خلال عضوية "مفكر إسلامي" (وفقًا لتعريفه في قرار التشكيل)، إضافة إلى نائب رئيس حزب النور، الحزب السلفي الذي تخلى عن حليفه السابق في الأغلبية البرلمانية والتأسيسية (الإخوان)، مؤيدًا خارطة طريق 3 يوليو، وهو ما انعكس على شرعية اللجنة من جهة، و"شعور حزب النور بأهميته" من جهة أخرى، لإضفاء شرعية على اللجنة، ما جعله "يفرض رؤيته" بخصوص بعض المواد المتعلقة بهوية الدولة والإشارة إلى الإسلام[408].

- **اختيار الشخصيات العامة**: أسندت صلاحية ترشيح الشخصيات العامة العشر إلى مجلس الوزراء، وهو الخيار الذي بدا للرئيس المؤقت مخرجًا في ضوء عدم وجود أي مؤسسة أو هيئة غير حكومية لتقديم هذه الترشيحات. وإجمالًا، أقرت محكمة القضاء الإداري هذا المسلك[409]. ولم تضم هذه الفئة سوى شخصية سياسية واحدة بالمعنى المهني (الحرفي)، وهو عمرو موسى[410]، أما الباقون فتوزعوا بين أساتذة جامعيين وأطباء ومفكرين.

---

(407) حيث كان التمثيل كما يلي: عضوان للتيار الإسلامي، عضوان للتيار الليبرالي، عضو واحد للتيار اليساري، وعضو واحد للتيار القومي.

(408) ينظر: محمد العجاتي، "عملية كتابة الدساتير ما بعد الثورات العربية في مصر وتونس وأثر السياق السياسي عليها"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 15، العدد 60 (تشرين الأول/ أكتوبر 2015)، ص 167.

(409) قرارها في الدعوى 72326 لسنة 67 قضائية، بتاريخ 29 تشرين الأول/ أكتوبر 2013، في معرض فصلها في طعن حول تشكيل لجنة الخمسين (يلي تفصيله لاحقًا)، حيث وجدت أن مجلس الوزراء هو الأقدر على ذلك (مقدمة تبريراتها بالخصوص).

(410) شغل سابقًا منصبَي وزير الخارجية في عهد مبارك، والأمين العام لجامعة الدول العربية. كما ترشح سابقًا للانتخابات الرئاسية منافسًا مرسي. واختار قرار التشكيل أن يعرّفه بتلك الصفة الأخيرة. كما ضم التشكيل بصفة احتياط سياسيين آخرين، وزيرًا سابقًا وسفيرًا.

- **تمثيل الجيش**: اقتصر تمثيل الجيش على عضو واحد أساسي، وهو اللواء بركات[411]، إضافة إلى عضو آخر احتياطي[412]. وبذلك نقص تمثيل الجيش عضوًا واحدًا، هو اللواء شاهين، في ما يمكن أن يكون له علاقة بنقص عدد أعضاء اللجنة أصلًا مقارنة بالجمعية التأسيسية الثانية. ولا يظهر في التشكيل أنه ضم أشخاصًا - غيرهما - من ذوي الخلفية العسكرية[413].

قرار التشكيل هذا نظم أيضًا بعض المسائل المتعلقة بعمل اللجنة. ولعل أهم ما ورد في القرار هو ما جاء في المادتين (6-7)، حيث استدعتا لجنة العشرة للقيام بدور مساعد للجنة الخمسين، وبالتحديد في مجالين: **الأول** مشاركتها "بممثلين لها في جلسات لجنة الخمسين لبيان وجهة نظرهم في النصوص التي تضمنها مشروع التعديلات الدستورية وإبداء ما يعنّ لهم من آراء أو مقترحات، [من] دون أن يكون لهم صوت معدود في المداولات" (مادة 6)، والثاني، قيامها "بصياغة التعديلات النهائية المقترحة، على أن ينضم إليها مَن ترشّحه لجنة الخمسين لهذا الغرض" (مادة 7). وقد أتت هذه الأحكام في ما لم يأت على ذكره الإعلان الدستوري، الذي يستشف من أحكامه ذات العلاقة أن دور لجنة العشرة ينتهي بتسليم "مقترح التعديلات الدستورية" للجنة الخمسين. ومن هذا المنطلق، رفعت إحدى الدعاوى للطعن بتشكيل اللجنة بناء على هذا الحكم (يشار إليها لاحقًا).

بدأ عمل لجنة الخمسين بانعقاد جلستها الأولى في 8 أيلول/ سبتمبر[414]، وفيها انتُخب مكتب رئاستها، فكان عمرو موسى رئيسًا لها، عقب منافسته نقيب المحامين. وكلفت عضوين بإعداد اللائحة الداخلية[415]، التي تمّت المصادقة عليها بعد ثلاثة أيام ونُشرت في الوقائع المصرية[416]. ولم يكن ممثل الجيش عضوًا في مكتب الرئاسة، ولا مساهمًا في صوغ اللائحة الداخلية.

---

(411) هو الذي مثل القضاء العسكري في الجمعية التأسيسية الثانية في المرحلة الانتقالية الأولى.

(412) هو اللواء ماهر مناع ميهوب جاد الحق، نائب رئيس المحكمة العليا للطعون العسكرية.

(413) سجلت هذه الملاحظة إثر تقفٍّ سريع لخلفية أعضاء اللجنة عبر شبكة الانترنت.

(414) ينظر وقائع الجلسة: **قناة ON**، 8/ 9/ 2013، شوهد في 6/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/Y5ssQJ

(415) هلال، "من الغلبة إلى التوافق"، ص 99.

(416) قرار رئيس لجنة الخمسين رقم 4 لسنة 2013، **الوقائع المصرية**، العدد 210 تابع (12 أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 2-6.

أبرز ما جاءت به هذه اللائحة، في ما يتعلق بتشكيل اللجنة، اعتبار أن "اللجنة التأسيسية" تتكون "من الأعضاء الأساسيين والأعضاء الاحتياطيين وفقًا لما ورد" في قرار التشكيل، "ويشارك الأعضاء الاحتياطيون في مناقشات اللجنة ولجانها النوعية [من] دون أن يكون لهم حق التصويت" (مادة 1)، إضافة إلى تأكيد استدعاء أعضاء لجنة العشرة للمشاركة "في أعمال اللجنة التأسيسية ولجانها النوعية ومداولاتها [من] دون أن يكون لهم حق التصويت" (مادة 4). وبذلك باتت اللجنة مكونة من مئة وعشرة أعضاء، خمسون منهم لهم حق التصويت. إلا أنه انتقد مسلك اللجنة في سرية بعض الجلسات، لا بمنأى عن وسائل الإعلام فحسب، بل عن الأعضاء الاحتياطيين أيضًا[417]. ومن الغريب أن اللائحة نظمت آلية انتخاب هيئة مكتب رئاسة اللجنة (مادة 7)، بعد أن تشكلت تلك الهيئة فعلًا!

نصت المادة (18) من اللائحة أيضًا على أن مدة عمل اللجنة هي ستون يوم عمل لا تحتسب فيها الإجازات الرسمية، تبدأ من تاريخ انعقاد جلستها الأولى، فيما كان الإعلان الدستوري قد حددها بستين يومًا من دون إشارة إلى كونها أيام عمل أو مدة إجمالية. لذلك، فإن أحد الطعون التي قُدمت إلى القضاء الإداري بشأن لجنة الخمسين هو تجاوزها المدة المحددة في الإعلان الدستوري (وهي الدعوى التي سيشار إليها لاحقًا).

(أ. ب. ب) مباشرة لجنة الخمسين أعمالها والجدل المرافق

أولى المسائل الخلافية التي واجهت اللجنة هي طبيعة عملها: هل هو تعديل دستور 2012 أم وضع دستور جديد؟ فانقسمت الآراء في اللجنة إلى ثلاثة اتجاهات؛ فإضافة إلى تعديل الدستور بما يتفق مع نص إعلان 8 يوليو

---

(417) الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "تعديلات لجنة الخمسين، دستور الدولة لا الشعب: ورقة موقف للجماعة الوطنية من تعديلات الخمسين لدستور 2012"، 13 كانون الثاني/ يناير 2014، ص 6. وفي سياق متصل ينظر: "سرية الجلسات ومنع الاحتياطيين تشعل 'الخمسين'"، **المصري اليوم**، تقرير عماد فؤاد ومحمد غريب ومحمود رمزي، 28/ 10/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/S6aPVD

2013، ونقيضه (أي إعداد دستور جديد)، وجد اتجاه "ثالث" محاولًا "التوفيق بين الرأيين السابقين"، بالدعوة إلى تعديل دستور 2012 على أن يكون "المنتج النهائي من الناحية العملية سيؤدي إلى دستور جديد"! وبالنهاية، حسم رئيس اللجنة الخلاف، "موضحًا أن اللجنة بصدد النظر في مشروع الدستور المقدم من لجنة الخبراء"[418].

بناء على ذلك، أوردت اللائحة الداخلية الحكم التالي: "يكون مشروع لجنة الخبراء العشرة أساس عمل اللجنة [،] ولها أن تستعين بنصوص الدساتير المصرية المتعاقبة [،] وخاصة دستور 23، ومشروع دستور 54، ودستور 71، ودستور 2012 المعطل وغيرها [،] وتكون محل نظر اللجنة حين تضع النصوص الدستورية الجديدة" (مادة 13). إلا أن ذلك لم يحسم الإشكال، فتوصيف مخرج أعمال اللجنة ما زال قابلًا للتأويل، على نحو ما سيشار إليه لاحقًا.

في هذا السياق، علّقت محكمة القضاء الإداري – في معرض فصلها في طعن بتشكيل لجنة الخمسين –[419] بانتقاد "المسار الدستوري الذي تسير فيه مصر حاليًا" (حينها، في أثناء عمل اللجنة)، الذي وصفته بالمسار الـ "أحادي الجانب"، قاصدة أن إعلان 8 يوليو 2013 لم يضع سيناريو لعدم موافقة الشعب على الدستور في الاستفتاء. كما أنه لم يوضح إن كان الدستور المعطل سينفذ بعد تعديله، "أو أن الإعلان الدستوري سيستمر ساريًا أم سيتم وضع دستور جديد، الأمر الذي يلزم معه تحديد البدائل الدستورية أمام الشعب [...] حتى لا يسفر تعديل الدستور بهذا الشكل عن تدليس على إرادة الشعب"، كما حدث في الاستفتاء على تعديل دستور 1971 في آذار/ مارس 2011.

في هذا القرار، أبدت المحكمة كذلك موقفًا مخالفًا لتوجهاتها السابقة في ما يتعلق بمسألة "تعطيل الدستور"؛ ففيما كانت ذهبت في قرار سابق لها – بداية الانتقال – إلى التمييز بين سقوط الدستور وتعطيله، وتبرر مسلك المجلس

(418) هلال، "من الغلبة إلى التوافق"، ص 99-100.

(419) قرارها في الدعوى رقم 72326 لسنة 67 قضائية، بتاريخ 29 تشرين الأول/ أكتوبر 2013.

العسكري في تعطيل دستور 1971[420]؛ ذهبت في قرارها الجديد للتنكر لفكرة "تعطيل" دستور 2012، وتفسر أن ما حصل هو إسقاط لهذا الدستور[421].

أشير سابقًا إلى أن تمثيل الجيش اقتصر رسميًا على عضوين (أساسي واحتياطي). لكن على الرغم من ذلك، فإنه شارك خلال "عملية صياغة الدستور في أواخر 2013" "في المناقشات المتعلقة بالقوات المسلحة" اثنان من مساعدي وزير الدفاع، هما اللواء شاهين واللواء محمد العصار. بل أكثر من ذلك، "ذكرت التقارير أن السيسي تدخّل بنفسه للمساعدة في التوصل إلى حل وسط عندما وقعت أزمة بشأن المواد المتعلقة بسلطة الجيش"[422]. وتداول عدد من المواقع الإخبارية خبر مشاركة شاهين والعصار في اجتماع مع عدد محدود من أعضاء اللجنة (هيئة المكتب وعدد من الأعضاء)[423]. وأكد هذه الحادثة (الاجتماع) أحد أعضاء لجنة الخمسين (حسين عبد الرازق، ممثل التيار اليساري في اللجنة). وفي ما يتعلق بتدخّل السيسي، قال: "جرى الحديث" عن تدخّل للسيسي على مستوى اللقاء مع رئيس اللجنة[424]. وعلى ما يبدو، جاء تدخّل السيسي - إن صحت واقعة التدخّل - في ضوء عدم نجاح شاهين

(420) سبقت الإشارة إليه، وهو قرار الفصل في الطعون 20855، 20857، 20896 لسنة 57 قضائية عليا، في 17 آذار/ مارس 2011.

(421) قالت المحكمة في قرارها الجديد: "الثورات الشعبية تسقط الدساتير، وأن الدساتير ينبغي ألا تعدَّل إلا وفقًا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في صلبها؛ فالدستور كوثيقة قانونية مهيمنة لا تقبل التعطيل الكامل، ولا يجوز تعطيل بعض أحكامه إلا وفقًا للقواعد الواردة به، وأن التعطيل الكامل للدستور هو في حقيقة الأمر إسقاط له وإنهاء للعمل به لأن كل دستور لا يقوى صامدًا على البقاء هو دستور ساقط فقد هيبة الدستور وقوته وهيمنته".

(422) جلعاد وانيج، "كبار قادة الجيش الجدد في مصر"، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، 26 آذار/ مارس 2014، شوهد في 17/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/NSwkkt

(423) ينظر: "العصار وشاهين يبحثان مع لجنة الـ50 مواد القوات المسلحة"، **الأهرام اليومي**، 29/ 9/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/684WBD؛ **الوطن**، "العصار وشاهين يلتقيان 'الخمسين' لحسم مواد القوات المسلحة"، 28/ 9/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/tQwCek؛ "في اجتماع سري.. العصار وشاهين يصران على مواد الجيش في الدستور"، **الفجر**، 28/ 9/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: http://www.elfagr.org/434241

(424) عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 105.

والعصار في تمرير إرادة الجيش، فكان التوجه نحو عقد لقاء بين السيسي وموسى[425].

وعلى صعيد اللقاءات الخاصة، هناك من تحدث عن تدخّل الرئيس المؤقت – وهو القاضي في الأصل – "لصالح الإبقاء على اختصاصات مجلس الدولة كما هي بالدستور"[426]، وهي المسألة التي كانت قد أخذت أبعادًا قضائية وسياسية[427].

بالحديث عن السيسي ورؤية لجنة الخمسين لطبيعة عملها (تعديل الدستور القائم/ إصدار دستور جديد)، يشار إلى أنه كان متمسكًا بأن يقتصر عمل اللجنة على تعديل الدستور القائم، في ضوء الامتيازات التي منحها ذلك الدستور للجيش، فيما ذهبت لجنة الخمسين خلال عملها إلى محاولة الخروج بدستور جديد. وفي هذا السياق، وقبل خمسة أيام من صدور الدستور الجديد أو المعدل لدستور 2012، نُشر تسريب صوتي للسيسي ينتقد فيه لجنة الخمسين، لكونها تجاوزت صلاحياتها وخارطة طريق 3 يوليو. وذكر فيه – بما معناه – أن اللجنة خدعته، وأخذت أكثر مما منحها إياه "عقد" 3 يوليو[428].

---

(425) "تفاصيل اجتماع الجيش ولجنة الـ 50": الخلاف مستمر.. واقتراح بلقاء السيسي وموسى"، **المصري اليوم**، تقرير محمد غريب، 30/ 9/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/F4RNao؛ "صدام عنيف بين الجيش ولجنة الخمسين.. وطلب تدخل السيسي"، **المصريون**، 30/ 9/ 2013، شوهد في 29/ 7/ 2017، مؤرشف على "مصرس" بعد تعطل الرابط الأصلي في: https://goo.gl/owGUog

(426) الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "تعديلات لجنة الخمسين"، ص 7.

(427) ينظر: "'الإداري' ترفض دعوى عدم تقليص صلاحيات مجلس الدولة بالدستور"، **البديل**، تقرير محمود السنهوري، 26/ 3/ 2014، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/JfYBVA؛ وينظر أيضًا: نائب رئيس مجلس الدولة لـ عمرو موسى: "تأدب فأنت في حضرة القضاة"، **اليوم السابع**، تقرير محمد أسعد، 12/ 10/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/25qTQv

(428) استمع إلى التسريب الصوتي: **قناة الجزيرة مباشر مصر**، "سيسي ليكس: تسريب جديد للسيسي يهاجم لجنة الخمسين والدستور الجديد"، 13/ 1/ 2014، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/WuTwAc؛ ينظر: "تسريب جديد للسيسي: لجنة الدستور 'ضحكت علي' (فيديو)"، **عربي 21**، 13/ 1/ 2014، شوهد في 29/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/MmkQju

في النهاية، أنجزت لجنة الخمسين مهمتها في مطلع كانون الأول/ ديسمبر 2013. واحتفاءً بذلك، لبى رئيس لجنة الخمسين وعدد من الأعضاء دعوة زميلهم، ممثل الجيش في اللجنة، لحفل عشاء أقيم تكريمًا لهم في أحد الفنادق التي يملكها الجيش[429]. وسلمت اللجنة مشروع الدستور إلى الرئيس المؤقت في 3 كانون الأول/ ديسمبر[430]، الذي قام بدوره - في 12 من ذلك الشهر - بإصدار قرار بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على مشروع الدستور يومي 14-15 كانون الثاني/ يناير 2014[431]، وذلك كله وفقًا للمادة (30) من إعلان 8 يوليو 2013.

بعد ثلاثة أيام من انتهاء الاستفتاء، أعلنت اللجنة العليا للانتخابات النتائج: التصويت بنعم 98.1 في المئة، وبنسبة مشاركة 38.6 في المئة[432]. ونفذ الدستور فور إعلان نتائج الاستفتاء[433]، أي في 19 كانون الثاني/ يناير 2014، وكان قد صدر ونُشر في اليوم السابق[434]. وهنا يلاحَظ بخصوص هذه التجربة، مقارنة بتجربة الاستفتاء على دستور 2012، أن الفترة بين الدعوة إلى الاستفتاء الجديد وإجرائه كانت نحو الضعف (لما لذلك أهمية للتوعية والحوار المجتمعي حول الدستور). كما أن نسبة الموافقة كانت أكبر كثيرًا. ولكن مع ذلك، هناك من وضع احتمالًا بأن عددًا كبيرًا من الناخبين صوتوا بنعم من دون الاطلاع على مشروع الدستور، متأثرين بالدعاية الإعلامية الرسمية التي روجت

---

(429) تداول الخبر كثير من المصادر الصحافية، ينظر: "ممثل القوات المسلحة بلجنة الخمسين يقيم حفل عشاء للأعضاء"، **أخبار اليوم**، 3/ 12/ 2013، شوهد في 1/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/GYTSns؛ "ممثل القوات المسلحة بلجنة الخمسين يقيم حفل عشاء للأعضاء"، **شبكة الإعلام العربي محيط**، 3/ 12/ 2013، شوهد في 1/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/QcR4Nr

(430) هلال، "من الغلبة إلى التوافق"، ص 101.

(431) قرار رئيس الجمهورية رقم 678 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 50 تابع (12 كانون الأول/ ديسمبر 2013)، ص 2.

(432) قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم 7 لسنة 2014، **الوقائع المصرية**، العدد 14 تابع (19 كانون الثاني/ يناير 2014)، ص 2-3.

(433) وفقًا للمادة (30) من إعلان 8 يوليو 2013، والمادة (247) من مشروع الدستور.

(434) **الجريدة الرسمية**، العدد 3 مكرر "أ" (18 كانون الثاني/ يناير 2014).

للدستور بأنه سيحقق الاستقرار السياسي والانتعاش الاقتصادي، بغضّ النظر عن مضمون أحكامه[435].

بالعودة إلى جدل طبيعة عمل اللجنة (تعديل الدستور/ وضع دستور جديد)، يُذكر أن قرار الدعوة إلى الاستفتاء أُرفق بمشروع الدستور ممهورًا بإمضاء رئيسها[436]. واللافت أن الصفحة الأولى منه حملت في عنوانها - بعد عبارة "مشروع الدستور 2013" -[437] العنوان التالي: "الوثيقة الدستورية الجديدة: بعد تعديل دستور 2012 المعطل". هكذا، ارتأت اللجنة أن تراوغ في توصيف المخرج الذي عملت عليه؛ فهو من جهة جديد، ومن جهة أخرى معدَّل! أما بالنسبة إلى نسخة إصدار الدستور - كما نشرتها **الجريدة الرسمية** - فاستُخدمت ديباجته عنوان "دستور جمهورية مصر العربية المعدَّل"، وأشارت إلى ما استفتي عليه الشعب بكونه "مشروع التعديلات الدستورية على دستور 2012 المعطل". لكن مع ذلك، بقيت آخر مادتين منه (246-247) تشيران إليه بتوصيف أو اسم "هذه الوثيقة الدستورية"!

قوبل تعميم مشروع دستور 2014 وإصداره بموجة من الانتقادات، لم تقتصر على الخصوم السياسيين (الإخوان المسلمين)، بل شملت بعض مؤسسات حقوق الإنسان. ولمّا كان يتعذر التوسع في عرض تلك الانتقادات، وإلى جانب النقد المتعلق بـ"تمرير الدستور في ظل حالة انقسام شديد وإقصاء شبه تام للإسلاميين"[438]، فلربما تلبي الغايةَ الإشارةُ إلى النقد الذي وجهته "الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون"، في ورقة موقف لها، بوصفها الدستور بأنه "دستور الدولة لا دستور الثورة"، في إشارة إلى كون الرابح الأكبر

---

(435) Jörg Fedtke, *Comparative Analysis between the Constitutional Processes in Egypt and Tunisia-Lessons Learnt-Overview of the Constitutional Situation in Libya* (Brussels: Directorate-General for External Policies at European Parliament, 2014), p. 5.

(436) **الجريدة الرسمية**، العدد 50 تابع (12 كانون الأول/ ديسمبر 2013)، ص 3-65.

(437) أشار عدد من الباحثين إلى دستور 2014 بـ"دستور 2013" رغم صدوره في مطلع عام 2014. وغالبًا يعود ذلك إلى أن الخطة الزمنية كانت تقتضي صدور الدستور في نهاية العام 2013، إلا أن تأخر لجنة الخمسين في عملها تسبب في تأجيل صدوره إلى بداية عام 2014.

(438) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير الثورات الديمقراطية؟"، ص 71.

فيه هو "الدولة ومؤسساتها خاصة القوات المسلحة والقضاء، والخاسر الأكبر هو الشعب الموعود دائمًا - زيفًا - بالاستقرار والعدل والأمن"، تمامًا "مثلما كان الرابح الأكبر في دستور 2012 المعطل [هو] جماعة الإخوان المسلمين"[439].

من مؤشرات تعزيز مكانة مؤسسات الدولة إخضاع نظام الحكم لها، من خلال تحصينها "في مواجهة الهيئات المنتخبة المعبّرة عن الإرادة الشعبية، لتكون مستقلة استقلالًا إداريًا وماليًا"[440]، وهو إجمالًا التوجه الذي بدا في مقترحات لجنة العشرة، من خلال تقليصها صلاحيات رئيسي الجمهورية والحكومة "في مقابل تعزيز سلطات وصلاحيات أجهزة الدولة الخاضعة لرئاسته ومسؤوليته"[441]. وفي السياق ذاته يأتي انتقاد ترحيل الدستور جملة مسائل متصلة بانتخاب الرئيس والبرلمان إلى قوانين تصدر بتنظيمها لاحقًا، فيما اعتُبر إفراغًا لهذه المسائل من مضمونها، ومطالبة الناخبين بالاستفتاء "على بياض"[442]!

غالبًا يُرَدّ تغوّل المؤسسات على السلطات التقليدية (ولا سيما الرئيس) والنزعة للاستقلال عنهما - في ما يردّ - إلى حقيقة وضع الدستور في غياب رئيس منتخب حريص على صلاحياته؛ فالرئيس الموجود حينها رئيس مؤقت ينتمي إلى إحدى أكبر مؤسسات الدولة التي عززت مكانتها في الدستور (المحكمة الدستورية). وذلك على خلاف ظروف وضع دستور 2012، ففيها كان هناك رئيس منتخَب. بل حتى أن تولي مرسي الرئاسة، كان من بين أهم العوامل التي دفعت الإخوان إلى التراجع عن مطلبهم بالنظام البرلماني، والدفاع باتجاه نظام شبه رئاسي[443].

---

(439) الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "تعديلات لجنة الخمسين"، ص 1.

(440) المرجع نفسه، ص 10.

(441) الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "إعادة ترتيب دستور الإخوان"، ص 6. في سياق متصل ينظر: ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير الثورات الديمقراطية؟"، ص 71.

(442) ينظر: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 205-207.

(443) يتوافق وهذا الطرح: العجاتي، ص 168-170؛ للتوسع ينظر: رشاد توام وعاصم خليل، "الثبات والتحول في تصميم النظامين السياسيين التونسي والمصري وتوصيفهما: مقاربة في المشترك العربي"، **المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية** (الأردن)، مج 12، العدد 3 (2020)، ص 315-327.

تجدر الإشارة إلى أن الطرح أعلاه لا يعني تهميش صلاحيات الرئيس كليًا، بل في بعض المواضع وسعت =

أما في ما يتعلق برأي القضاء، فإن محكمة القضاء الإداري[444] ذهبت إلى القول بأن "الحكم على مدى ملاءمة أحكام الدستور لاحتياجات الشعب لا يتم على أساس نظري يعتمد على طريقة وضع الدستور وما قد يؤخذ عليها عيوب أو ما يحسب لها من مزايا، ولا بالحكم على نصوصه مجردة، وإنما الحكم الصحيح يكون بعد تطبيق الدستور [،] لبيان ما إذا كان قد وفى طموح وآمال الشعب المرجوة منه أم أنه عجز عن تلبيتها وقصر عنها".

(ب) محاولات حل لجنة الخمسين

رُفع عدد من الدعاوى أمام محكمة القضاء الإداري، للطعن في تشكيل لجنة الخمسين وأعمالها. وانصب أغلب تلك الدعاوى على الطعن في قرار الرئيس المؤقت بتشكيل اللجنة، بداعي عدم مراعاة تمثيل الحساسيات (الفرع: ب. أ) بما يشبه - إلى حد ما - الادعاءات التي قامت عليها الدعاوى ضد تشكيل الجمعية التأسيسية في المرحلة الانتقالية الأولى. تُضاف إليها قضايا عدة أخرى رُفعت بناء على ادعاءات أخرى (الفرع: ب. ب). إلا أن أيًا من تلك القضايا لم تنجح في تقرير القضاء لبطلان تشكيل لجنة الخمسين، بما يستدعي حلها، خصوصًا أن المحكمة عمدت إلى تأجيل نظرها في كثير من تلك الدعاوى إلى ما بعد الاستفتاء على الدستور وإصداره.

= اختصاصات الرئيس عما كانت في دستور 2012. ومن ذلك مثلًا تحريره من الربط "الأوتوماتيكي"/ الحكمي بين التصويت بـ "لا" في الاستفتاء الذي يدعو إليه الرئيس لحل البرلمان ووجوب استقالته حكميًا. كما أن الحديث عن انتقاص صلاحيات الرئيس هو ليس تجاه الحكومة أو البرلمان، بل تجاه المؤسسات (الجيش خصوصًا). ولاحقًا جرى الحد من استقلالية الجهات والهيئات القضائية لمصلحة الرئيس؛ ففي نيسان/ أبريل 2019 (خارج نطاق الدراسة الزمني)، أقرت رزمة تعديلات دستورية، كان من بين ما قررته منح الرئيس اختصاص تعيين النائب العام ورئيس المحكمة الدستورية ورؤساء الهيئات والجهات القضائية، ناهيك بتشكيل مجلس أعلى للجهات والهيئات القضائية برئاسة رئيس الجمهورية، وهي الأحكام التي تُعتبر بمنزلة العودة إلى ما كان يُرسيه دستور 1971 القائم قبل الثورة (تعديلات على المواد: 185، 189/ 2، 193/ 3). ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، في: http://cutt.us/Jupk1

(444) في معرض فصلها في أحد الطعون في تشكيل لجنة الخمسين، قرارها في الدعوى رقم 72326 لسنة 67 قضائية، بتاريخ 29 تشرين الأول/ أكتوبر 2013.

(ب. أ) الطعن بتشكيل لجنة الخمسين لعدم مراعاته تمثيل مختلف الحساسيات

عقب إعلان تشكيل لجنة الخمسين، أقيمت ست دعاوى – على الأقل – طالبت بإلغاء قرار الرئيس بتشكيل لجنة الخمسين لمخالفته نص المادة (29) من إعلان 8 يوليو 2013، بداعي كون القرار لم يأت ملبيًا لإلزام الإعلان بأن يكون تشكيل اللجنة ممثلًا "كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية"، ولعدم اختيار الأعضاء من الجهات التي يمثلونها بشكل دقيق. وبعد سلسلة من التأجيل[445]، تخللها رفع دعاوى أخرى في السياق ذاته[446]، قررت محكمة القضاء الإداري تأجيل النطق بالحكم إلى 29 تشرين الأول/ أكتوبر 2013[447].

في التاريخ المذكور، وفيما أحالت المحكمة بعض الدعاوى الـ"مماثلة لهيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها"[448]، فصلت في إحدى الدعاوى مقررة "رفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه"، مؤيدة بذلك قرار الرئيس المؤقت بتشكيل لجنة الخمسين[449]. وفي الحيثيات، أكدت المحكمة أن القرار يتفق ونص المادة (29)؛ ذلك أن حكم هذه المادة "لم يشترط تمثيل كل حزب من الأحزاب القائمة" ولا كل نقابة أو هيئة أو اتحاد أو مجلس، فـ"من أوجه الاستحالة، والتكليف بغير الطاقة اشتراط" ذلك "في لجنة لا يزيد عدد أعضائها على خمسين عضوًا". بالتالي، "فإن تمثيل أي تيار سياسي أساسي

---

(445) ينظر: "القضاء الإداري: تأجيل دعاوى بطلان قرار تشكيل لجنة الخمسين الخاصة بتعديل دستور 2012 المعطل لـ 8 أكتوبر الجاري"، **الفجر**، تقرير عماد سليمان، 1/ 10/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://bit.ly/3H80ayN

(446) ينظر مثلًا: "القضاء الإداري تتلقى سابع طعن أمامها لحل لجنة الخمسين"، **الشروق**، تقرير خالد مطر، 23/ 10/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/s5Zx9N

(447) ينظر: "29 أكتوبر.. النطق بالحكم في دعاوى المطالبة بوقف عمل لجنة الخمسين"، **بوابة الأهرام**، تقرير وسام عبد العليم، 8/ 10/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/jvSzKv

(448) تعذر تتبع مصير هذه الدعاوى. ينظر: "القضاء الإداري قرار تشكيل لجنة الخمسين صحيح [...]"، **أخبار اليوم**، تقرير محمد زهر، 29/ 10/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، مؤرشف على "مصرس" بعد تعطل الرابط الأصلي في: https://goo.gl/ACU3vU

(449) حكمها في الدعوى رقم 72326 لسنة 67 قضائية. أشير إلى هذا القرار سابقًا أكثر من مرة.

هو في حقيقته تمثيل لما ينطوي تحت لوائه من أطياف أخرى تشترك معه في المقاصد والأهداف العامة له".

كما أشارت المحكمة إلى أن قرار رئيس الجمهورية تتضمن "إعمالًا للسلطة التقديرية" في اختياره أحزابًا ونقابات وغيرها دون أخرى. وأوضحت أن قضاء المحكمة استقر "على أن السلطة التقديرية لجهة الإدارة لا يحدها إلا إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها"، فيما "لم يتبين من ظاهر الأوراق [...] دليل على" ذلك[450].

(ب. ب) الطعون الأخرى بتشكيل لجنة الخمسين وعملها

تزامنًا مع نظر المحكمة في الدعاوى المشار إليها سابقًا، أقيمت دعاوى أخرى مؤسسة قيامها على أسباب أو ادعاءات متعددة[451]، منها ما انصبّ على الطعن في تشكيل لجنة الخمسين جزئيًا، كطلب "إلغاء إدراج اسم" أحد الأعضاء الاحتياطيين في التشكيل (عن الغرف التجارية)، لكونه كان قياديًا في

(450) تجدر الإشارة إلى دفع هيئة قضايا الدولة ورد المحكمة عليه (وهو ما سبقت الإشارة إليه سريعًا)؛ فقد دفعت الهيئة "أصليًا بعدم اختصاص المحكمة ولائيًا بنظر الدعوى، واحتياطيًا بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري". جاء الدفع الأصلي "تأسيسًا على أن القرار المطعون فيه يعد من إجراءات إصدار الدساتير وأن السلطة التأسيسية تعلو جميع السلطات ولا يجوز أن تخضع لسلطة من إنشائها، وأن القرار المطعون فيه من أعمال السيادة".
ردت المحكمة هذا الدفع بالقول: "أن السلطة التأسيسية التي تختص بالموافقة على تعديل الدستور الصادر عام 2012 تنعقد [...] لهيئة الناخبين [...] التي يعرض عليها مشروع التعديلات الدستورية في استفتاء عام، ولا تعد اللجان التي يشكلها رئيس الجمهورية بقرارات منه لاقتراح التعديلات ولإعداد المشروع النهائي لها سلطة تأسيسية لأنها لم تنتخب من الشعب لتعديل الدستور، والاستناد إلى أن السلطة التأسيسية لا يجوز أن تخضع لسلطة من إنشائها كسند لمنع القضاء من رقابة مشروعية القرار المطعون فيه هو استناد في غير محله، لأن ذلك لا يصدق إلا في حالة الجمعية التأسيسية المنتخبة من الشعب مباشرة، والحال هنا غير ذلك، كما أن ذلك القول لو صدق لما ساغ لرئيس الجمهورية أن يتدخل بقرار منه لتشكيل اللجنة"؛ فهذا القرار "لا يعد من أعمال السلطة التأسيسية، ولا يعد كذلك من أعمال السيادة، وإنما هو قرار إداري استجمع مقومات وأركان القرار الإداري، وتنبسط عليه رقابة المشروعية، ويدخل الطعن عليه ضمن الاختصاص الولائي لهذه المحكمة".
(451) في ضوء قلة الدراسات التي تناولت تجربة عمل وضع دستور 2014، وعدم إشارة أيٍّ من الدراسات القليلة المتاحة إلى الطعون في تشكيل لجنة الخمسين، اعتمد بخصوص هذه الجزئية على المواد الصحافية.

الحزب الوطني المنحل، وملاحَق قضائيًا في جرائم فساد[452]. ومن ذلك أيضًا المطالبة بوقف قرار الرئيس بتعيين عضو بديل لعضو أساسي توفي، في ظل وجود عضو احتياطي لشغور عضوية الأساسي (المدعي). وقضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار وبطلانه[453].

من الدعاوى الأخرى التي تندرج ضمن هذا السياق، بل لعلها أهمها، دعوى الطعن بما تضمنه قرار تشكيل لجنة الخمسين الأصلي من ضم لجنة العشرة إلى لجنة الخمسين، في الوقت الذي انتهى دورها بتقديم المقترحات، مؤسسًا ذلك على أن القرار جاء مخالفًا للإعلان الدستوري[454].

أما الدعاوى التي أقيمت في مرحلة متقدمة، فأُسست كلٌّ منها على ادعاء معيّن، فأقيمت دعوى أخرى للمطالبة بـ"إلزام رئيس الجمهورية بإصدار قرار بوقف وإلغاء لجنة الخمسين"، بسبب تجاوزها مدة الستين يومًا المحددة في الإعلان للانتهاء من أعمالها، وهي المدة التي انتهت بنهاية الشهر السابق[455]. أشير سابقًا إلى هذه المسألة (الفارق في تحديد المدة بين الإعلان الدستوري واللائحة الداخلية للجنة). وفي الواقع سلّمت اللجنة مشروع الدستور إلى الرئيس بعد مرور 86 يومًا على جلستها الأولى. وتعقيبًا على هذا الموضوع،

---

(452) ينظر: "لاتهامه بالاستيلاء على أراضي الدولة.. نظر استبعاد قيادي بالوطني المنحل من "الخمسين" 22 أكتوبر"، **مصر العربية**، تقرير هيثم عبدالنبي، 13/10/2013، شوهد في 30/7/2017، في: https://goo.gl/hw3gTh

(453) "الإداري يقضي بوقف قرار منصور بتعين داغر ممثلًا للفلاحين بالخمسين"، **بوابة أخبار اليوم**، 29/10/2013، شوهد في 30/7/2017، في: https://goo.gl/FTwaaw

(454) ينظر: "تحديد جلسة 22 أكتوبر لنظر دعوى تطالب بإلغاء قرار ضم 'العشرة' إلى لجنة الخمسين"، **بوابة الأهرام**، تقرير حسام الجداوي، 3/10/2013، شوهد في 30/7/2017، في: https://goo.gl/Z75TRU؛ "تأجيل دعوى بطلان قرار ضم لجنة العشرة لـ'الخمسين' إلى 5 نوفمبر"، **اليوم السابع**، تقرير محمد أسعد، 22/10/2013، شوهد في 30/7/2017، في: https://goo.gl/919bVT

(455) ينظر: "لمخالفتها الإعلان الدستوري.. دعوى جديدة بمجلس الدولة تطالب ببطلان 'الخمسين'"، **مصر العربية**، تقرير عماد أبو العينين، 11/11/2013، شوهد في 30/7/2017، في: https://goo.gl/1iwEpg؛ وأيضًا: "مصر: دعوى قضائية لبطلان لجنة الـ50 "المنتهية"، **CNN العربية**، 11/11/2013، شوهد في 30/7/2017، في: https://goo.gl/kM3Hyr

وتأسيسًا على تحديد المدة في اللائحة الداخلية (ستين يوم عمل)، انبرى رئيس اللجنة يحاجّ في أن اللجنة التزمت بالمدة المحددة[456]. وبما أن الفارق 26 يومًا، فإنه يستبعد أن يكون قد اعترض فترة عمل اللجنة هذا الكم الكبير من الأيام في إجازات وعطل رسمية. وبالتالي، فإن اللجنة تجاوزت فعلًا المدة المحددة لها، سواء في الإعلان الدستوري أو اللائحة الداخلية. وفي بداية كانون الأول/ ديسمبر، تزامنًا مع إصدار الرئيس المؤقت قرارًا جمهوريًا لدعوة الناخبين للاستفتاء على الدستور، أقيمت دعاوى جديدة عدة للطعن في القرار بسبب تجاوز لجنة الخمسين مهمتها المحددة في إعلان 8 يوليو 2013، بحكم عدم التزامها بمقترحات لجنة العشرة، وبسبب إحداثها مواد جديدة ليست موجودة في دستور 2012 المكلفة بتعديله[457].

في آخر الأمر، وكما سبق أن أشير، فإن أيًا من تلك الدعاوى لم يترتب عليها حكم ببطلان تشكيل اللجنة التأسيسية، خصوصًا بعد انتهائها من أعمالها وصدور الدستور. وهكذا يلاحَظ أن اللجنة التأسيسية في المرحلة الانتقالية الثانية والجمعية التأسيسية الثانية في المرحلة الانتقالية الأولى قد سلمتا من الحل، وانتهتا نهاية طبيعية، فيما أن الجمعية التأسيسية الأولى في المرحلة الانتقالية الأولى هي وحدها ما كان مصيرها الحل.

وفيما تُرد "سلامة" الجمعية الثانية إلى إجراءات التحصين التي أحيطت بها، تُرد "سلامة" اللجنة التأسيسية إلى سلامة إجراءات تشكيلها – في نظر القضاء – أكثر مما كانت عليه الحال في الجمعيتين الأولى والثانية من المرحلة الانتقالية الأولى، ناهيك بكون أجواء عمل اللجنة التأسيسية في المرحلة الانتقالية الثانية كانت أقل شحنًا بالتجاذبات السياسية؛ فخصم أغلب أطراف معادلة الانتقال

(456) كان ذلك خلال مؤتمر صحافي، على هامش مراسم تسليم مشروع الدستور للرئيس، ينظر: **قناة ON**، 3/ 12/ 2013، شوهد في 1/ 8/ 2017، في: https://bit.ly/3C6DUCv

(457) "القضاء الإداري' تتلقى أول طعن على استفتاء الدستور"، **الشروق**، تقرير خالد مطر، 17/ 12/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/4Vufr1؛ "إحالة دعاوى بطلان قرار الرئيس المؤقت بدعوة الشعب للاستفتاء على الدستور إلى 'مفوضي الدولة'"، **الوطن**، تقرير محمد العمدة وزياد السويفي، 31/ 12/ 2013، شوهد في 30/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/eqkGmc

الجديد (أي جماعة الإخوان المسلمين) هو خارج اللعبة هذه المرة، وهذا قاسم مشترك كان كفيلًا بأن لا تتعثر اللجنة التأسيسية. إلا أن هذه الأجواء لم ترق إلى درجة وصفها بأنها اتسمت "بأعلى درجات من التوافق السياسي"[458]؛ فإن التجاذبات التي عُرض لها سابقًا، سواء داخل اللجنة أو خارجها، تثبت خلاف ذلك[459]. كما أن وضع الجيش لم يكن مستقرًّا بالقدر الذي كان مفترَضًا في مرحلة انتقالية جديدة كان هو رائدها بإسقاط حكم الإخوان وإصداره بيان 3 يوليو وتعيينه الرئيس المؤقت، حيث لوحظ أن الجيش لم يطمئن لتوجهات اللجنة التأسيسية، وبقي يجادلها حتى حقق أقصى ما يمكن تحقيقه من مكانة له في الدستور، وإن لم يُحصِّل في النهاية جميع ما يريد (وبصورة خاصة نقل القضاء العسكري إلى باب السلطة القضائية).

(458) ينظر: هلال، "من الغلبة إلى التوافق"، ص 95.

(459) يدعم هذه القراءة: ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 71.

الفصل الثاني

علاقة الجيش بالسلطات الدستورية خلال الانتقال

إن دراسة العلاقة بين السلطات خلال الانتقال ينبغي أن تُقرأ في ضوء معادلة العلاقة بعضها بين بعض قبل الثورة كما انعكست على طبيعة النظام السياسي القائم حينها، وذلك بغية ملاحظة مدى أثرها في تعاطي المجلس العسكري مع السلطات خلال الانتقال؛ فعشية ثورة 2011، كانت التجربة المصرية قد وصلت إلى بلورة نظام سياسي خاص لا يندرج ضمن أيٍّ من الأنظمة السياسية التقليدية أو التصنيفات الأكاديمية المتعارف عليها، حيث إنه احتوى على ملامح من النظام الرئاسي والنظام البرلماني، من غير أن تجعله تلك الملامح نظامًا شبه رئاسي أو برلمانيًا معقلنًا[1]. كانت السمة الأبرز حضور رئيس الجمهورية حضورًا طاغيًا بصلاحياته التي تجعله محور النظام. وكان يحتوي في الوقت ذاته على ملامح أخرى، من بينها صيغة معيّنة من ثنائية السلطة التنفيذية (وإن شهد التطبيق الجمع بينهما أحيانًا في عهود جميع رؤساء الجمهورية الأولى)[2]، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وصلاحية الرئيس بحل البرلمان.

خاض الفقه مطولًا في جدل توصيف النظام السياسي الذي أرساه دستور 1971 وتعديلاته (1980، 2005، 2007)، وأبعاد علاقته بالموروث الدستوري

(1) للتوسع ينظر: رشاد توام وعاصم خليل، "الثبات والتحول في تصميم النظامين السياسيين التونسي والمصري وتوصيفهما: مقاربة في المشترك العربي"، **المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية** (الأردن)، مج 12، العدد 3 (2020).

(2) نجيب (1953-1954)؛ عبد الناصر (1956-1961، 1967-1968)؛ السادات (1973-1974، 1980)؛ مبارك (1981). ينظر: محمد الجوادي، **البنيان الوزاري في مصر: 1878-2000**، ط 2 (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2005)، ص 73-75.

الذي سبقه من حيث الاستمرارية والتغيير. واختلف الفقهاء في توصيفه؛ فمنهم من حسم كونه رئاسيًا[3]، وتفرق آخرون، بين من رأوه أقرب إما إلى النظام الرئاسي[4] وإما إلى النظام البرلماني[5]، فيما هناك من تحدث عن توليفة وسطية بين النظامين الرئاسي والبرلماني، لكنها لم تجعل منه نظامًا شبه رئاسي[6]. وقد وُصف النظام السياسي المصري (قبل الثورة) بأنه تضمن "قدرًا كبيرًا من الاستمرارية لعدد من السمات، والتي تبلورت في مراحل تاريخية سابقة، مثل: غلبة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وعدم الاستقرار الوزاري"[7]. كما وُصف بـ "النظام الفريد" الذي أفرز "كيانًا سياسيًا يشوبه الاعوجاج والعوار"[8]، وأنه "كان بدعة مصرية أصيلة شوهت النماذج المتعارف عليها لأنظمة الحكم"[9].

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، **النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين** (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1994)، ص 420.

(4) ينظر: أسامة أحمد العادلي، **التجربة السياسية المصرية بين الملكية والجمهورية** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003)، ص 226-546؛ مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "البيان الختامي"، في: **نحو دستور مصري جديد: في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور 1954**، إشراف وتقديم صلاح عيسى، تحرير معتز الفجيري، سلسلة قضايا الإصلاح (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2005)، ص 188.

(5) ينظر: فؤاد العطار، **النظم السياسية والقانون الدستوري** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1973)، ص 632-633؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، **سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني** (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995)، ص 167؛ محمد رفعت عبد الوهاب، **القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1990)، ص 312.

(6) ينظر: ماجد راغب الحلو، **النظم السياسية والقانون الدستوري** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005)، ص 892؛ علي يوسف الشكري، **التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية** (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2012)، ص 18.

(7) علي الدين هلال، **النظام السياسي المصري: بين إرث الماضي وآفاق المستقبل (1981-2010)** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2010)، ص 9-10؛ ينظر حول عدم الاستقرار الوزاري: المرجع نفسه، ص 147-149.

(8) محمد هلال، "نظام الحكم في الدساتير المقارنة وفي الدستور المصري"، في: **المحاور العلمية للبناء الدستوري: دراسة مقارنة** ([د. م.]: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012)، ص 37.

(9) ينظر: محمود شريف بسيوني ومحمد هلال، **الجمهورية الثانية في مصر** (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 104، 345، 229.

بدأت المرحلة الانتقالية نحو الجمهورية الثانية مُحملةً بإرث الجمهورية الأولى هذا على صعيدي الدستور (النص) والخبرات (التطبيق). ورسمت الإعلانات الدستورية الملامح العامة للعلاقة بين السلطات خلال الانتقال[10]، وذلك إضافة إلى دستورَي 2012 و2014، كلٌّ في الفترة التي نَفَذ فيها خلال الانتقال: الأول منذ صدوره في نهاية 2012 وحتى تعطيله صيف 2013، والثاني منذ صدوره في بداية 2014، وحتى تنصيب عبد الفتاح السيسي رئيسًا للجمهورية صيف عام 2014 (**نهاية النطاق الزمني للدراسة**).

إن دراسة علاقة الجيش بالسلطات الدستورية تقتضي تناولها في ضوء هذه الوثائق الدستورية، والتعديلات التي طرأت على بعضها، إلى جانب البُعد التطبيقي لأبعاد هذه العلاقات. وبشكل عام، دخلت علاقة الجيش بالسلطات الثلاث - خلال المرحلة الانتقالية - تحولات أو محطات عدة، ولا سيما مع السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالتناوب بين الحلول مكانها في غيابها (الفرع: أولًا)، والتعايش معها حال وجودها نزاعًا أو تفاهمًا أو رضوخًا (الفرع: ثانيًا)، وإن كانت حالة الإحلال هي الأطول نسبيًا.

قبل تناول هاتين الحالتين اللتين يقوم عليهما هذا الفصل، تجدر الإشارة إلى موضع السلطة القضائية من الدراسة، اتصالًا بموضعها من أنساق العلاقة التي قامت بين الجيش والسلطات الثلاث؛ فالسلطة القضائية وحدها هي التي لم تشهد علاقة الجيش معها تحولات مفصلية، على خلاف تجربة الضباط الأحرار عقب ثورة 1952 في التعامل مع القضاء والمساس باستقلاليته[11]. وهنا يجري الحديث بصورة خاصة عن القضاء الدستوري والقضاء الإداري. ويمكن أن يرد ذلك إلى سبعة عوامل أساسية متشابكة:

---

(10) منها اثنان بصورة أخص: إعلان مارس 2011، الذي حكم المرحلة الانتقالية الأولى منذ صدوره وحتى صدور دستور 2012؛ وإعلان 8 يوليو 2013، الذي حكم المرحلة الانتقالية الثانية منذ صدوره وحتى صدور دستور 2014. ولم تلِه أي إعلانات دستورية أخرى.

(11) ينظر: عادل أمين، **الحياة الدستورية في مصر: 1952-1994** (القاهرة: دار سينا للنشر، 1995)، ص 17-19، 28-30.

- **الأول** هو طبيعة السلطة القضائية الأقل تأثرًا بالتغييرات السياسية، لكونها تقع خارج التنافس الانتخابي؛ إذ يشكل التدخل المباشر في شؤونها حدثًا لا يمكن تبريره - بسهولة - بأوضاع استثنائية أو ثورية.

- **الثاني** هو عدم غياب السلطة القضائية طوال الفترة الانتقالية، بما لم يتح للجيش مجالًا للإحلال مكانها.

- **الثالث** هو قوة القضاء المصري ورسوخه على الرغم من كونه الأحدث نشأة بين السلطات الثلاث عمومًا، وفي التجربة المصرية خصوصًا.

- **الرابع** هو ثقة المصريين بالقضاء وإقبالهم عليه[12]، ومكانته في المجتمع، وقد خبروه في موقع مواجه مع السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السابق، ناهضًا من سيطرة السلطة التنفيذية عليه، فيما تمثلت أبرز وقائعها في "مذبحة القضاء" في نهاية الستينيات[13].

- **الخامس** هو انتماء القضاء - إلى جانب الجيش - إلى ما يُطلَق عليه "جهاز الدولة" "المهني" المستمر على الرغم من التطورات السياسية[14].

- **السادس** هو عدم مناكفة القضاء للمجلس العسكري في إدارته شؤون البلاد، وهناك من تحدث عن تعاون أو تحالف أو حتى "مؤامرة" بينهما[15].

---

(12) ينظر: ناثان براون، **القانون في خدمة من؟: المحاكم، السلطة، المجتمع**، ترجمة محمد نور فرحات (القاهرة: إصدارات سطور، 2004)، ص 14-15.

(13) يشار بمذبحة القضاء إلى رزمة من الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية تجاه القضاء بغية الحد من استقلاله، وكان من أبرز مفردات تلك الأزمة إنشاء المحكمة العليا والمجلس الأعلى للهيئات القضائية (برئاسة رئيس الجمهورية، بدلًا من مجلس القضاء الأعلى)، وحل مجلس إدارة نادي القضاة. ينظر في هذا الخصوص، وكيف تدارك القضاء المصري آثار تلك "المذبحة": المرجع نفسه، ص 156 وما بعدها.

(14) "إن الدولة المصرية قامت منذ 150 عامًا على عمادين أساسيين، هما القوات المسلحة والقضاء، ويمثل استقرار هاتين المؤسستين وقدرتهما على الاستمرارية وتعبيرهما عن عموم المجتمع المصري أهم ضمانات تماسك جهاز الدولة المصرية". ينظر: طارق البشري، **ثورة 25 يناير والصراع حول السلطة** (القاهرة: دار البشير للثقافة والعلوم، 2014)، ص 104.

(15) ينظر: عزمي بشارة، **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية** (الدوحة/ بيروت: المركز =

- **السابع** هو استقلال الجيش بالقضاء العسكري في القضايا الجنائية (القضاء العسكري) والإدارية (اللجان القضائية العسكرية)[16].

لهذه الأسباب، لن يجري التعرض لعلاقة الجيش بالقضاء ضمن عنوان مستقل، بل في سياق الحديث عن أبعاد العلاقة بين الجيش وكلٍّ من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما من شأنه إبراز دور القضاء في هذا السياق. وفي الإجمال كانت السلطة القضائية فاعلًا معتبرًا خلال الانتقال، وسّعت فيه دورها، ولكن في الوقت ذاته اهتزت مكانتها بفعل الخلافات التي نشأت داخلها، وما ظهر من مناكفة لحكم الإخوان المسلمين[17]، خصوصًا المحكمة الدستورية التي اعتُبرت "متحيزة"[18].

أولًا: حلول الجيش مكان السلطة حال غيابها

يجدر بدايةً إجراء مقاربة سريعة لتجربة الانتقال إلى الجمهورية الثانية مع الخبرة التاريخية لتجربة الانتقال إلى الجمهورية الأولى، وذلك لملاحظة مدى استنجاد المجلس العسكري بها ومدى تأثره بها، من دون إغفال طبيعة النظام الذي ورثه الانتقال في التجربتين. في الانتقال إلى الجمهورية الأولى تولى "مجلس قيادة الثورة" الحكم بداية من دون سند تشريعي يوضح اختصاصاته.

= العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص 197؛ مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية: العالم طبقًا للمجلس الأعلى للقوات المسلحة المصرية"، **تقرير الشرق الأوسط وشمال إفريقيا رقم 121**، القاهرة/ بروكسل، 24 نيسان/ أبريل 2012، ص 8، في: https://goo.gl/KtkbaK

(16) يعرض لذلك في القسم الثاني من الدراسة.

(17) ينظر بتوسع: علي الدين هلال، "السلطة القضائية: بين توسع الدور واهتزاز المكانة"، في: علي الدين هلال ومازن حسن ومي مجيب، **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2013)؛ وفي سياق متصل ينظر:
Nathan J. Brown & Julian G. Waller, "Constitutional Courts and Political Uncertainty: Constitutional Ruptures and the Rule of Judges," *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, vol. 14, no. 4 (2016), pp. 839-850.

(18) سوجيت شودري وكاثرين غلين بايس، **المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي** (نيويورك: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك، 2014)، ص 67.

وركن الضباط الأحرار في ذلك الوقت على مؤسسة مجلس الوزراء الموروثة من العهد الملكي البرلماني، حيث كلف مجلس قيادة الثورة بداية الانتقال (مدة لا تتجاوز 46 يومًا)، مدنيًا بتشكيل الحكومة[19]، هو علي ماهر باشا الذي سبق له أن شكل ثلاث وزارات في عهد الملكية[20]، ولم يشارك أي من أعضاء مجلس الثورة في هذه الحكومة. لكن مجلس قيادة الثورة سرعان ما كلف رئيسه بتشكيل الحكومة، لتتوالى بعدها الحكومات برئاسة عسكريين، ويتأخر ثاني مدني يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء نحو 19 عامًا[21].

في الإعلان الدستوري ذاته، الذي أُسقط بموجبه دستور 1923 (إعلان ديسمبر 1952)، خُولت الحكومة تولّي "السلطات في الفترة الانتقالية [...]، مراعية في ذلك المبادئ الدستورية الهامة". وفي الشهر السابع من الانتقال، صدر إعلان فبراير 1953 لينص على تولّي "قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا" (مادة 8)[22]. وبموجب هذا الإعلان، حوفظ شكلًا على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية: قائد الثورة بـ/ مجلس قيادة الثورة بمقام رئيس الدولة، وحكومة يرأسها رئيس مجلس الوزراء (نجيب أو عبد الناصر). كما رُكزت السلطتان التنفيذية والتشريعية في يد مجلس الوزراء (المادتان 9 و10)، إضافة إلى إشراك هيئة سماها "مؤتمر[اً]"، مؤلفة من "مجلس قيادة الثورة

---

(19) بواسطة أمر ملكي ممهور بإمضاء الملك فاروق (قبل خلعه ونفيه بيومين)، فيما كان تشكيل الحكومة بموجب مرسوم من الملك، بإمضائه وإلى جانبه إمضاء رئيس الوزراء. ينظر: أمر ملكي رقم 59 لسنة 1952، **الوقائع المصرية**، العدد 111 (24 تموز/ يوليو 1952)؛ مرسوم لسنة 1952 "بتأليف الوزارة"، **الوقائع المصرية**، العدد غير اعتيادي (24 تموز/ يوليو 1952). في هذا الخصوص، هناك من أشار إلى أن الملك كلف علي ماهر بإجبار من مجلس قيادة الثورة. ينظر: أمين، **الحياة الدستورية**، ص 13.

(20) ينظر: الجوادي، **البنيان الوزاري في مصر**، ص 62-63.

(21) هو محمود فوزي، في بداية عهد السادات. ينظر: علي الدين هلال، "تطور المؤسسات السياسية في مصر الحديثة: ماذا استمر وماذا تغير فعلًا؟"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 29.

(22) كما نيط بالمجلس اتخاذ "التدابير التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها [،] لتحقيق أهدافها وحق تعيين الوزراء وعزلهم".

ومجلس الوزراء"، تنظر "في السياسة العامة للدولة" (مادة 11)[23]. كما أن لجنة الدستور التي شُكلت خلال هذه الفترة الانتقالية، جاء تكليفها من مجلس الوزراء[24]. إلا أن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية لم يكن صارمًا، فجُمع أحيانًا كثيرة بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء.

بذلك، غلب على هذه التجربة نموذج الإحلال؛ إذ لم يتعايش مجلس قيادة الثورة مع أي مؤسسة، بحكم كونه إما حل مكانها (رئاسة الدولة) وإما شغلها (مجلس الوزراء)، وإما لم يجدها قائمة أصلًا (البرلمان)[25]، فحبذ ألا يقيمها سريعًا[26]. لكنه إحلال مختلف - نوعًا ما - عن الإحلال الذي شهده الانتقال إلى الجمهورية الثانية؛ ففي التجربة الأولى، قام مجلس قيادة الثورة بأعمال رئيس الدولة، وكان ثقل السلطة - رسميًا - لدى مجلس الوزراء الذي اختص بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، وقد سيطر عليه الضباط الأحرار، بتولّيهم رئاسته وعضويته. ومع الوقت، خصوصًا مع تولّي عبد الناصر رئاسة الجمهورية وجمعه أحيانًا معها رئاسة الوزراء، ومع حل مجلس قيادة الثورة

(23) يشار إلى أن هذه الهيئة جاءت في مرتبة أعلى من مجلس الوزراء، إلا أنها مع الوقت فقدت كل قيمة لوجودها، بعد انضمام بقية أعضاء مجلس قيادة الثورة - بالتدريج - إلى مجلس الوزراء. ينظر: العادلي، **التجربة السياسية المصرية**، ص 432، 469.

(24) ثروت بدوي، **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1969)، ص 235.

(25) كان البرلمان قد حُل عقب "حريق القاهرة" في بداية عام 1952، وبقيت البلاد بلا برلمان حتى تموز/ يوليو 1957. ينظر: علي الدين هلال، "تطور العلاقة بين السلطات في مصر: سمو التنفيذية على التشريعية"، مجلة **آفاق سياسية** (مصر)، العدد 25 (كانون الثاني/ يناير 2016)، ص 10-11.

(26) نتيجة للخلاف داخل مجلس قيادة الثورة بشأن خياري الحكم العسكري (بتولّيهم الحكم مباشرة)، والحكم المدني (بدعوة مجلس الأمة المنحل إلى الانعقاد مجددًا)، كان التوجه للاحتكام إلى القضاء حلًا وسطًا بين طرفي الخلاف. إلا أن مجلس الدولة، برئاسة الفقيه عبد الرزاق السنهوري (قبل أن يختلف مع عبد الناصر)، صوّت ضد عودة مجلس الأمة، وذلك بتاريخ 31 تموز/ يوليو 1952. ينظر: عمر عاشور، "المؤسسات المسلحة في الدساتير المصرية 1923-2013"، معهد بروكينغز، 7 كانون الثاني/ يناير 2014، شوهد في 11/ 6/ 2016، في: https://goo.gl/7n8rop؛ للتوسع ينظر: أحمد حمروش، **قصة ثورة 23 يوليو: مصر والعسكريون**، ج 1 (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1974)، ص 233-235.

في صيف عام 1956[27]، أخذت مؤسسة الرئاسة – في التطبيق قبل التشريع – تطغى على مؤسسة الحكومة.

أما في التجربة الحديثة، فإن المجلس العسكري جمع لديه السلطتين التنفيذية والتشريعية، من دون أن يشغل أيًّا من مؤسسات السلطتين، بل حل مكانها بغيابها وتعايش معها بوجودها؛ فلم يتولَّ رئيسه أو أحد أعضائه رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة، بل بات هو المؤسسة التي اجتمعت لديها اختصاصات المؤسسات إلى حين انتخابها. شغلت عبارة تولّي "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد" مساحة في العديد من الوثائق والخطابات الرسمية منذ بدء الانتقال؛ وفهمت غالبًا بما يشمل السلطتين التنفيذية والتشريعية، وفهمت أحيانًا بمعنى دقيق، بشمولها السلطة التنفيذية وحدها. في الدلالة الأولى دقة أكبر؛ فإضافة إلى ما شهده الواقع من إثباتات لهذا الطرح، فإن تفسير النصوص الدستورية الانتقالية يدعم هذا الاتجاه[28].

اقتصر حلول المجلس العسكري المباشر مكان السلطتين التنفيذية التشريعية على الفترة الانتقالية الأولى فقط (بين "تنحّي" مبارك وإسقاط مرسي)، وطغت زمنيًا خلالها حالة الإحلال على حالة التعايش؛ فمن مجموع نحو 29 شهرًا استغرقتها هذه الفترة، اضطلع المجلس العسكري بدور رئيس الجمهورية لمدة تقارب الـ 16 شهرًا (11 شباط/ فبراير 2011 – 29 حزيران/ يونيو 2012)، تحكَّم خلالها في السلطة التنفيذية (الفرع: 1)، كما أنه اضطلع

---

(27) عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 16؛ بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 151.

(28) على سبيل المثال، فإن المادة (56) من إعلان مارس 2011 نصت على أن يتولى المجلس العسكري "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات التالية". وعند مطالعة "السلطات"، يلاحَظ أنها شملت اختصاصات تنفيذية وأخرى وتشريعية. وعندما نصت المادة (25) على تعريف رئيس الجمهورية، وأن له أن "يباشر فور تولّيه منصبه الاختصاصات المنصوص عليها بالمادة (56) من هذا الإعلان"، أورد الاستثناء التالي: "عدا المبين في البندين 1 و2 منها". وهما اختصاصان للسلطة التشريعية: "1 – التشريع"؛ "2 – إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها". وفي المقابل، فإن المادة (33) المتعلقة باختصاصات مجلس الشعب "فور انتخابه"، أوردت ثلاثة اختصاصات، الأول والثاني هما الاختصاصان ذاتهما في البندين (1) و(2) المشار إليهما، والثالث هو ممارسة "الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية".

بدور البرلمان مدة تزيد على الـ12 شهرًا[29]، حل خلالها مكان السلطة التشريعية (الفرع: 2).

1 - تحكم الجيش في السلطة التنفيذية

عند الحديث عن السلطة التنفيذية في مصر، تلح الخبرة التاريخية التي لطالما شهدت سلطة تنفيذية قوية، محورها رئيس الدولة، سلطانًا أكان أم ملكًا أم رئيس جمهورية. وتُعتبر هذه السمة أحد الملامح الثابتة خلال تطور النظام السياسي منذ القِدم (حتى عهد الفراعنة)[30]. وما قبل دستور 1923، لم تتعرض أيٌّ من الوثائق الدستورية لسلطات رئيس الدولة، ربما للاعتقاد "بأنه يعلو فوق كل السلطات ويسمو عليها، وهي الوضعية التي لم يكن من الممكن تأطيرها بإطار دستوري"[31].

في الانتقال إلى الجمهورية الثانية، جرى تأكيد اختصاص الجيش بممارسة السلطة التنفيذية والإشراف عليها في جملة من الأسناد الدستورية الانتقالية، بدءًا بإعلان فبراير 2011 إجمالًا، وتفصيلًا في إعلان مارس 2011، وتوسعًا في إعلان يونيو 2012. وخلال الفترة بين 11 شباط/ فبراير 2011 (تنحّي مبارك) و30 حزيران/ يونيو 2012 (تنصيب مرسي)، تحكّم المجلس العسكري في السلطة التنفيذية، من خلال حلوله مكان رئيس الجمهورية (الفرع: أ)، بما في ذلك إشرافه على الحكومة (الفرع: ب).

أ- حلول الجيش مكان رئيس الجمهورية

نص البند (2) من إعلان فبراير 2011 على أن يتولى المجلس العسكري إدارة شـؤون البلاد بصفة مؤقتة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسي

---

(29) هي الفترة ذاتها التي تولى فيها رئاسة الجمهورية (16 شهرًا)، لكن تخللها انعقاد مجلس الشعب قرابة خمسة أشهر قبل حله.

(30) هلال، **النظام السياسي المصري**، ص 99؛ هلال، "تطور المؤسسات السياسية"، ص 24، 41.

(31) هلال، "تطور المؤسسات السياسية"، ص 41.

الشعب والشورى ورئيس الجمهورية. ومع تمرير التعديلات على دستور 1971 باستفتاء شعبي، كان المجلس العسكري سيواجه أزمة دستورية للتعارض بين صلاحيته في الإعلان المذكور والآلية التي ينص عليها الدستور لسد الشغور في منصب رئاسة الجمهورية (تولّي رئيس المحكمة الدستورية). وبحصول التحول نحو إصدار إعلان دستوري جديد (إعلان مارس 2011)، مكن المجلس العسكري ذاتَه من خلال النص فيه على جملة من الصلاحيات الداخلة في اختصاصات رئيس الجمهورية؛ فبموجب إعلان مارس 2011 (المادة 56)، للمجلس العسكري أن يباشر، في سبيل تولّيه إدارة شؤون البلاد، تسعة اختصاصات ذُكرت صراحة، سبعة منها هي في أصلها اختصاصات تقليدية لرئيس الجمهورية، والأصل أن يتولاها فور انتخابه، واختصاصان للسلطة التشريعية (مجلس الشعب). وإضافة إلى الاختصاصات المذكورة صراحة، أورد البند الأخير من المادة الحكم التالي: "السلطات والاختصاصات الأخرى المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح" (بند 10).

أما الاختصاصات التنفيذية الذي ذكرت صراحة، فمنها ما هو متصل بعلاقة رئيس الجمهورية بالبرلمان: "تعيين الأعضاء المعينين في مجلس الشعب" (بند 3)؛ "دعوة مجلسي الشعب والشورى لانعقاد دورته العادية وفضها والدعوة لاجتماع غير عادي وفضه" (بند 4)؛ "حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها" (بند 5). ومنها ما هو متصل بعلاقة الرئيس بالحكومة وبقية مكونات السلطة التنفيذية: "تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفا[ؤ]هم من مناصبهم" (بند 7)؛ "تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين في القانون" (الشطر الأول من البند 8). كما نصت المادة على اختصاص المجلس العسكري بصلاحيات ذات طبيعة خاصة وسيادية، وهي "تمثيل الدولة في الداخل والخارج، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية [...]" (بند 6)؛ "اعتماد ممثلي الدولة الأجنبية السياسيين" (الشطر الثاني من البند 8)، إضافة إلى "العفو عن العقوبة أو تخفيفها [.] أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون" (بند 9).

بحكم الإعلان الدستوري، من المفروض أن تنتقل هذه الصلاحيات إلى رئيس الجمهورية فور تنصيبه. وباستعراض تلك الاختصاصات، تقفز ثلاث ملاحظات: **الأولى**، لم يتضمن الإعلان أي صلاحية للمجلس العسكري تجاه السلطة القضائية، من بين الصلاحيات التي خبرتها الدساتير المصرية للرئيس، باستثناء "حق العفو"، الصلاحية التي لا تُعتبر أصلًا تماسًّا حقيقيًا بين رئيس الدولة والسلطة القضائية؛ **الثانية**، لم يرتق الإعلان الدستوري بمكانة الجيش أو المجلس العسكري كمؤسسة دائمة، حيث إن جميع اختصاصات المجلس العسكري مؤقتة، بصفته يتولى "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد". أما الحكم الخاص بتعريف مؤسسة الجيش أو "القوات المسلحة" (المادة 53)، فجاء مستوحى من دستور 1971 (مادة 180)[32]؛ وأخيرًا، تتمثل الملاحظة **الثالثة** في أن الإعلان لم ينص على صفة رئيس الجمهورية قائدًا أعلى للقوات المسلحة.

في الواقع، تصرف المجلس العسكري بهذه الاختصاصات تصرف الأصيل باختصاصاته، فاضطلع بها (الفرع: أ. أ) وفوض بعضها (الفرع: أ. ب).

(أ. أ) اضطلاع الجيش باختصاصات رئيس الجمهورية

كما أشير سابقًا، يمكن تصنيف اختصاصات الرئيس التي اضطلع بها المجلس العسكري بموجب المادة (56) من إعلان مارس 2011، إلى ثلاث مجموعات: **الأولى** الاختصاصات المتصلة بالعلاقة مع البرلمان (البنود 3-5)؛ **الثانية** الاختصاصات المتصلة بالعلاقة بالسلطة التنفيذية (البند 7 والشطر الأول من البند 8)؛ **الثالثة** الاختصاصات الأخرى (الشطر الثاني من البند 8، والبنود 6، 9-10). إضافة إلى هذه الاختصاصات الذي أوردها الإعلان الدستوري اختصاصاتٍ مباشرة ومؤقتة للمجلس العسكري إلى حين انتخاب رئيس الجمهورية، فإن الإعلان ذاته منح رئيس الجمهورية اختصاص إعلان حالة الطوارئ (مادة 59). وفي التطبيق، لم يعلن المجلس العسكري حالة الطوارئ، بحكم كونها أصلًا كانت معلنة منذ ثلاثين عامًا، وتجدد كل فترة

---

(32) قارن بين نصي المادتين بمراجعة الملحق (7-أ).

بشكل متصل. إلا أن المجلس تمسك بسريان حالة الطوارئ حتى نهاية آخر تمديد لها من عهد ما قبل الثورة.

يؤجل تناول المجموعتان الأولى والثانية إلى مواضع أخرى أكثر ملائمة. أما هنا، فموضوع البحث هو المجموعة الثالثة. ولمّا كانت المادة (56/ 10) قد منحت المجلس العسكري "السلطات والاختصاصات الأخرى المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح" (هكذا بشكل عام وموسع)، ولمّا كانت هذه الاختصاصات غير قابلة للحصر، وبالأخص في السياق المصري القائم على محورية الرئيس في النظام السياسي؛ فلن يجري تناولها بشكل حصري أو ضمن عنوان محدد، بل سيشار إلى الأهم منها في سياق التحليل العام.

بذلك، سيجري هنا تناول اختصاصات الرئيس في الشؤون الخارجية ومنح العفو الخاص باعتبارها اختصاصات "سيادية" لرئيس الجمهورية (الفرع: أ. أ. أ)، إضافة إلى تناول اختصاص الرئيس في إعلان حالة الطوارئ وإحالة المدنيين إلى غير قاضيهم الطبيعي (القضاء العسكري ومحاكم أمن الدولة - طوارئ) باعتبارها اختصاصات استثنائية لرئيس الجمهورية (الفرع: أ. أ. ب).

(أ. أ. أ) اضطلاع الجيش باختصاصات سيادية لرئيس الجمهورية

يجري الحديث هنا عن الاختصاصات التي تضمنها البندان (6) و(9)، والشطر الثاني من البند (8)، وهما المتعلقان باختصاصات الرئيس في الشؤون الخارجية (الفرع: أ. أ. أ. أ) ومنح العفو الخاص (الفرع: أ. أ. أ. ب)[33].

(أ. أ. أ. أ) اضطلاع الجيش باختصاصات الرئيس في الشؤون الخارجية

اهتم المجلس العسكري بالبُعد الدولي منذ بداية تولّيه الحكم، فأكد التزام الدولة المصرية بما تمليه عليها طرفيتها من التزامات في المعاهدات والمواثيق

---

(33) لا تقتصر الاختصاصات السيادية لرئيس الجمهورية على هذين الاختصاصيين، بل تشمل غيرهما. وما تناوُلُها هنا تحت هذا العنوان إلا لمقتضيات إجرائية لغايات التخطيط المنهجي وليس المحاجّة الفقهية حول اعتبارهما اختصاصات سيادية.

الدولية[34]. ولم يكتف بتأكيد ذلك في البيان الرابع، بل عاد ليؤكده في وثيقة أكثر رسمية، وهي الإعلان الدستوري الأول (إعلان فبراير 2011)، ولم يفصل بين الوثيقتين سوى يوم واحد. وإجمالًا، اتفقت السياسة الخارجية المصرية تحت حكم المجلس العسكري مع نظريات وتجارب ثورية أخرى، بحيث لم يحدث اختراق جوهري على هذا الصعيد، بل حوفظ على قدر كبير من الاستمرارية[35].

بالحديث عن اضطلاع المجلس العسكري باختصاصات الرئيس بالشؤون الخارجية، يأخذ الموضوع بُعدين اثنين: **الأول** قانوني (وهو المعني به هنا)، ويتمثل في مخرجات قانونية، من قبيل توقيع اتفاقيات أو إنهائها، واعتماد أوراق ممثلين دبلوماسيين مبتعثين لتمثيل دولهم في مصر. **والثاني** سياسي (وهو المستبعد)، ويتمثل في ملامح التحول في السياسية الخارجية المصرية خلال فترة حكمه[36].

في ما يتعلق بالاتفاقيات الدولية، أقر المجلس العسكري وأصدر – على الأقل – 39 مرسومًا بقانون بالموافقة على إبرام اتفاقيات دولية ثنائية (أو إجراء تعديلات عليها) وقّعتها الحكومة المصرية مع حكومات دول أخرى وعدد من المنظمات الدولية والإقليمية، كان منها عشرة فقط وقِّعت بعد الثورة، خلال حكم المجلس العسكري، أما سائر الاتفاقيات (29 اتفاقية)، فوقِّعت قبل قيام الثورة (يُنظر الملحق: 5-ج). وعلى هذا الصعيد، ما من إشارة تفيد بأن مصر انضمت خلال حكم المجلس العسكري إلى أي من الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية الشارعة[37].

---

(34) وهو التعهد الذي فُهم حينها بأنه يأتي، وبصورة خاصة، لطمأنة إسرائيل وحلفائها إلى أن المجلس العسكري ملتزم باتفاق السلام معها (كامب ديفيد).

(35) ينظر: عمرو عبد العاطي، "السياسة الخارجية المصرية بعد ثورة يناير: بين الاستمرارية والتغيير"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 3 (تموز/يوليو 2013)، ص 85-87.

(36) ينظر بالخصوص: حازم قنديل، "العودة إلى ظهر الحصان: الجيش بين ثورتين"، في: **الربيع العربي في مصر: الثورة وما بعدها**، تحرير بهجت قرني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 244.

(37) يدعم هذه الملاحظة التقرير الدوري (المدمج 17-22) بخصوص "الاتفاقية الدولية للقضاء على التفرقة العنصرية عام 1966"، المقدم من الحكومة المصرية بتاريخ 15 نيسان/أبريل 2014؛ حيث خلا من الإشارة إلى الانضمام إلى أي اتفاقية جديدة منذ 2008. ينظر: مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، =

تثار هنا طبيعة الاختصاص بالموافقة على هذه الاتفاقيات، إن كان اختصاصًا للسلطة التنفيذية، في ما يندرج ضمن مفهوم إبرام الاتفاقيات، أو للسلطة التشريعية ضمن مفهوم المصادقة على الاتفاقيات. ولترجيح حسم هذه المسألة لمصلحة كونها في الأصل اختصاصًا للسلطة للتشريعية، سيتم نقاشها والتعرض للاتفاقيات التي وقِّعت قبل الثورة وأقرها المجلس العسكري خلال حكمه، عند دراسة اضطلاع المجلس العسكري بالسلطة التشريعية. أما هنا، فيجري التركيز على الاتفاقيات العشر التي وقِّعت في عهد المجلس العسكري، باعتبار ذلك عملًا من أعمال السلطة التنفيذية، وضمن الاختصاصات المباشرة للمجلس العسكري بموجب المادة (56/ 6) من إعلان مارس 2011.

تنضوي الاتفاقيات العشر ضمن الشؤون المالية والاقتصادية[38]. وفي تصنيفها من حيث الطبيعة، فإن أغلبها هو بمنزلة اتفاقية بالمعنى الدقيق (8)، واثنتين منها من قبيل خطابات التفاهم [30، 31]. ومن حيث الجدة والاستحداث، فأغلبها هو بمكانة اتفاقيات جديدة (9)، فيما أحدها بخصوص تعديل لاتفاقية مبرمة سابقًا [25]. وأما من حيث الطبيعة القانونية للطرف الثاني، فنصفها مع دول[39]، فيما النصف الآخر مع بنوك وصناديق تمويل إقليمية ودولية[40]. وهي، أخيرًا، تتوزع من حيث الموضوع بين اتفاقيات قروض (3) [33، 34، 37]، منح وإعانات وتمويل وتعاون مالي (3) [27، 30، 31]، تعاون فني (3) [20، 25، 26]، وإيجار معدات منتهٍ بتمليك (1) [32].

= التقرير رقم CERD/C/EGY/17-22، 1 أيار/مايو 2014، ص 11-12، شوهد في 28/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/1mYY88

(38) ملاحظة: أعد هذا التصنيف بالاستناد إلى الملحق (5-ج). ولغايات الاختصار والتيسير، وبالإحالة إلى الملحق المذكور، أشير داخل الأقواس المعقوفة [ ] إلى كل مرسوم بقانون بذكر رقمه التسلسلي كما ورد في الملحق (ضمن عمود #)، وليس الرقم الرسمي للتشريع. وقد أدرجت أحيانًا في المتن، فيما أدرجت أحيانًا أخرى في الحواشي. أما الأرقام داخل الأقواس العادية ( )، فهي تشير إلى عدد/ كمّ التشريعات ذات العلاقة بالموضوع.

(39) جمهورية الصين الشعبية [20]، الولايات المتحدة الأميركية [25]، جمهورية ألمانيا الاتحادية [26، 27]، جمهورية كوريا [31].

(40) الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي [30]، البنك الإسلامي للتنمية [32، 37]، البنك الدولي للإنشاء والتعمير [33، 34].

أما في ما يتعلق باستلام أوراق اعتماد المبعوثين الدبلوماسيين، فقد تسلم رئيس المجلس العسكري أوراق اعتماد سفراء عدد من الدول، مثل البحرين وإسرائيل وقطر[41]. وأخيرًا، على صعيد الزيارات الخارجية، تقتصر الإشارات على ثلاث زيارات قام بها رئيس المجلس العسكري ممثلًا الدولة المصرية، اثنتان منها ذواتا طابع بروتوكولي بحت[42]، والثالثة إلى ليبيا (كانون الثاني/ يناير 2012)، هدفت "الى بحث آفاق جديدة للتعاون والمساهمة المصرية في إعادة إعمار ليبيا"، و"توقيع عدد من الاتفاقيات وبروتوكولات التعاون"[43]، إلا أن ما من إشارات تفيد بتوقيع هذه الاتفاقيات فعلًا.

(أ. أ. أ. ب) اضطلاع الجيش باختصاص الرئيس في العفو الخاص

أصدر رئيس المجلس العسكري تسعة قرارات - على الأقل - بالعفو الخاص[44]. استهدفت القرارات الأربعة الأولى والقرار الثامن عددًا كبيرًا من المحكوم عليهم بعقوبات سالبة للحرية، حيث استهدف القراران الأول والرابع ما مجموعه 101 من المحكوم عليهم ممن "أمضوا نصف مدة العقوبة"، وأرفق بكل قرار قائمة بأسمائهم[45]، ولم يظهر أن هذا العفو كان بمناسبة معيّنة. شمل

---

(41) ينظر على التوالي: "المشير طنطاوي يتسلم أوراق اعتماد السفير البحريني لدى القاهرة"، صحيفة **الوسط** (البحرين)، 10/ 12/ 2011، شوهد في 12/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/Su5nVU؛ "المشير طنطاوي يتسلم أوراق اعتماد سفير الكيان الصهيوني لدى القاهرة"، **مصر للأنباء**، 28/ 2/ 2012، شوهد في 22/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/h43AOC؛ "المشير طنطاوي يتسلم أوراق اعتماد سفيرنا"، **صحيفة الراية** (قطر)، 13/ 5/ 2012، شوهد في 22/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/PxFkXB؛ "المشير طنطاوي يلتقى الدكتور أحمد زويل ويعتمد 9 سفراء جدد في مصر"، **اليوم السابع**، 11/ 12/ 2011، شوهد في 22/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/XCoZqJ

(42) كلتاهما إلى السعودية، لتقديم العزاء بوفاة ولي العهد (سلطان بن عبد العزيز ثم نايف بن عبد العزيز). وذلك كما تشير عدة مصادر صحفية.

(43) ينظر: "طنطاوي في ليبيا في أول زيارة له إلى الخارج منذ الإطاحة بنظام الرئيس مبارك"، **فرانس 24**، 17/ 1/ 2012، شوهد في 22/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/yQmTzD

(44) جرى إحصاؤها من خلال البحث في **الجريدة الرسمية** عبر شبكة قوانين الشرق. إلا أن مصادر إخبارية تشير إلى عدة قرارات عفو أخرى.

(45) قرارا رئيس المجلس العسكري رقم 27 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 10 تابع (10 آذار/ مارس 2011)، ص 18-24؛ ورقم 159 لسنة 2011. **الجريدة الرسمية**، العدد 30 مكرر (30 تموز/ يوليو 2011)، ص 11-16.

العفو مدانين إسلاميين، وكان من بين المستفيدين من القرار الأول اثنان من المدانين بالتخطيط لاغتيال السادات، وهما اللذان "ظلا معتقلين رغم انتهاء فترة عقوبتهما"[46]. وقد أثار العفو عنهما - وغيرهما من الإسلاميين - جدلًا واسعًا، خصوصًا لمن قرأه بصفته بندًا ضمن "تفاهمات السلطة" بين المجلس العسكري والتيار الإسلامي[47]، وصولًا إلى توصية هيئة مفوضي الدولة في المحكمة الإدارية العليا "بإصدار حكم نهائي ببطلان" قرار العفو كليًا، بحق جميع المستفيدين منه[48].

أما القرارات الثاني والثالث والسادس والثامن والتاسع، فصدرت بالإشارة إلى مناسبة، حيث صدر القراران الثاني والتاسع "بمناسبة الاحتفال بعيد تحرير سيناء"[49]، والثالث بمناسبتي الاحتفال بعيد ثورة 1952 وعيد الفطر[50]، والسادس بمناسبتي الاحتفال بعيد الجيش وعيد الأضحى[51]، فيما صدر الثامن "بمناسبة الاحتفال بعيد الشرطة وثورة 25 يناير"[52]. ولم تحدد هذه القرارات أسماء المستهدفين، بل وضعت معايير محددة لمن ينطبق عليهم العفو، وقضت بتشكيل "لجنة عليا من الجهات الأمنية المعنية [...] للنظر فيمن [في من]

(46) ينظر: "القاهرة: إطلاق طارق وعبود الزمر"، **المستقبل** (بيروت)، 13/3/2011، شوهد في 22/5/2017، في: https://goo.gl/MGg4Ms

(47) ينظر: إبراهيم الهضيبي، "حكم القطاعين الأمني والعسكري في مصر: تحالفات متغيرة وقمع مستمر"، مبادرة الإصلاح العربي، نيسان/أبريل 2014، ص 12.

(48) "تنفرد بنشر توصية 'المفوضين' بإلغاء قرارات عفو مجلس طنطاوي وعنان"، **اليوم السابع**، 7/1/2014، شوهد في 22/5/2017، في: https://goo.gl/aIWXc9

(49) قرارا رئيس المجلس العسكري رقم 70 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 15 مكرر "ب" (19 نيسان/أبريل 2011)، ص 15-19؛ ورقم 246 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 17 تابع "ب" (26 نيسان/أبريل 2012)، ص 2-7.

(50) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 144 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 تابع (21 تموز/يوليو 2011)، ص 5-10.

(51) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 202 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 39 مكرر "أ" (3 تشرين الأول/أكتوبر 2011)، ص 3-9.

(52) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 313 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 52 مكرر (31 كانون الأول/ديسمبر 2011)، ص 3-9.

يستحق العفو وفقًا لأحكام هذا القرار"، فيما صدر القراران الخامس والسابع، باستهداف كل منهما محكومًا واحدًا بعينه[53].

(أ. أ. ب) اضطلاع الجيش باختصاصات استثنائية لرئيس الجمهورية

إضافة إلى اضطلاع المجلس العسكري باختصاصات "سيادية" لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، فإنه اضطلع أيضًا باختصاصات استثنائية للرئيس في حال الطوارئ، التي حكم خلالها في أغلب المرحلة الانتقالية قبل تنصيب الرئيس المنتخب. خلال هذه الفترة، أُخذ على المجلس العسكري تمسكه باستمرار سريان حالة الطوارئ (الفرع: أ. أ. ب. أ)، وإحالة المدنيين إلى غير قاضيهم الطبيعي (الفرع: أ. أ. ب. ب).

(أ. أ. ب. أ) تمسك الجيش باستمرار سريان حالة الطوارئ

لمصر خبرة طويلة بحالة الطوارئ، حتى باتت – على خلاف القاعدة – هي الوضع الطبيعي، ورفعها هو الاستثناء[54]. مع قيام الثورة، كانت البلاد لا تزال خاضعة لحالة الطوارئ التي أُعلنت قبل نحو ثلاثين عامًا، أي في تشرين الأول/أكتوبر 1981[55]، في إثر اغتيال السادات، الذي كان قد أنهى العمل بحالة الطوارئ السابقة قبل نحو عام ونصف عام[56].

---

(53) قرارا رئيس المجلس العسكري رقم 181 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 33 مكرر (21 آب/أغسطس 2011)، ص 4؛ ورقم 214 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 41 مكرر (15 تشرين الأول/أكتوبر 2011)، ص 5.

(54) هناك من ذهب ليحصي مدة عدم تفعيل حالة الطوارئ، فوجدها بين عامَي 1952 و1981 خمسة أعوام من مجموع 29 عامًا. ينظر: أمين، **الحياة الدستورية**، ص 273-275، كما سيلاحَظ أعلاه، وبناء على ذلك الإحصاء؛ فمنذ إعلان حالة الطوارئ في عام 1981 بقيت تُمدَّد مرة تلو أخرى حتى انتهت في عام 2012. وهكذا، بدأت المرحلة الانتقالية للجمهورية الثانية وفي رصيد الأولى حوالى 55 عام طوارئ من مجموع 60 عامًا!

(55) قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم 560 لسنة 1981، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 مكرر (6 تشرين الأول/أكتوبر 1981).

(56) كانت حالة الطوارئ السابقة قد أُعلنت إبان حرب 1967 واستمرت حتى أنهاها السادات في أيار/مايو 1980.

إضافة إلى النصوص الدستورية (التي أوردتها الدساتير المصرية المتعاقبة)، تنظم حالة الطوارئ بموجب القرار بقانون رقم (162) لسنة 1958 "بشأن حالة الطوارئ"[57]. ومع بداية الانتقال وتولّي المجلس العسكري الحكم، استمرت حالة الطوارئ حتى نهاية أيار/ مايو 2012، إلا أن جدلًا ثار حول سند استمرارها.

كانت حالة الطوارئ القائمة مع بداية الثورة قد جرى تمديدها عامًا تلو آخر، ثم ثلاثة أعوام تلو مثلها، فيما كان آخر تمديد لمدة عامين بموجب قرار لرئيس الجمهورية في أيار/ مايو 2010[58]، بمصادقة البرلمان، وقضى بأن تنتهي حالة الطوارئ في 31 أيار/ مايو 2012، وقصرها "على حالات مواجهة أخطار الإرهاب وتمويله وجلب المواد المخدرة والاتجار بها".

خلال الانتقال، وفي ما له صلة على نحو خاص بحادثة اقتحام متظاهرين السفارة الإسرائيلية في القاهرة، أصدر رئيس المجلس العسكري قرارًا[59] بتعديل قرار الرئيس المذكور أعلاه من خلال توسعة نطاقه الموضوعي، ليشمل "حالات مواجهة حدوث اضطرابات في الداخل [...] والإخلال بالأمن القومي والنظام العام بالبلاد، أو تمويل ذلك كله وحيازة الأسلحة والذخائر [...] وكذا على حالات مواجهة أعمال البلطجة، والاعتداء على حرية العمل وتخريب المنشآت وتعطيل المواصلات وقطع الطرق، وبث أو إذاعة أخبار أو بيانات أو إشاعات كاذبة عمدًا". كما نص القرار على أن هذه الأحكام تطبق على إعلان حالة الطوارئ "خلال مدة سريانها"، في إشارة إلى مدة السريان التي تضمّنها القرار السابق (نهاية أيار/ مايو 2012).

من أبعاد الجدل الذي دار في هذا الخصوص، في ما اعتُبر مأزقًا دستوريًا

(57) **الجريدة الرسمية**، العدد 29 مكرر "ب" (28 أيلول/ سبتمبر 1958)، ص 1-3.

(58) رقم 126 لسنة 2010، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 مكرر "أ" (11 أيار/ مايو 2010)، ص 2.

(59) رقم 193 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 36 مكرر (10 أيلول/ سبتمبر 2011)، ص 9-10.

أربك الوسط الانتقالي[60]، ما أثاره طارق البشري حول انتهاء حالة الطوارئ في 20 أيلول/ سبتمبر 2011[61]؛ مؤسسًا ذلك على استفتاء 19 آذار/ مارس 2011 الذي أقر - في ما أقر - تعديل المادة (148) من دستور 1971، وهو الحكم الذي تضمنته المادة (59) من إعلان مارس 2011[62]، حيث نصت تلك المادة على أن "في جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك". ووفقًا لطرح البشري، فالحساب الزمني لمدة الستة أشهر يبدأ من إعلان نتيجة الاستفتاء (20 آذار/ مارس)، وتنتهي في 20 أيلول/ سبتمبر. برر ذلك بكون حساب المدة "على حالة الطوارئ القائمة [يكون] لأقرب الأجلين: الأجل المحدد في قرار إعلان حالة الطوارئ عن انتهائها، أو الأجل المحدد بالنص التشريعي أيهما أسبق".

وفي ما يتعلق بالتعارض بين القرار بقانون "بشأن حالة الطوارئ" لسنة 1958 من جهة، والنص المستفتى عليه والمتضمن في إعلان مارس 2011 بخصوص تحديد مدة حالة الطوارئ من جهة أخرى، يرى البشري أن الاستفتاء والإعلان الدستوري في مرتبة أسمى من هذا القرار بقانون، وبالتالي يعدلانه فورًا أو لا يجوز له مخالفتهما. وخلص بذلك إلى عدم منطقية المطالبات الشعبية للمجلس العسكري بإنهاء حالة الطوارئ، إذ انتهت بحكم القانون.

وفي ما اعتُبر ردًّا على طروحات البشري، أصدر رئيس هيئة القضاء العسكري "بيانًا أكد فيه أن حالة الطوارئ سارية" حتى 31 أيار/ مايو 2012

---

(60) ينظر: "ارتباك في مصر بعد إعلان طارق البشري انتهاء العمل دستوريًا بقانون الطوارئ"، **العربية**، تقرير أميرة فودة، 21/ 9/ 2011، شوهد في 27/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/SJv3fH

(61) ينظر: طارق البشري، "انتهاء حالة الطوارئ"، **الأهرام**، 24/ 9/ 2011، شوهد في 26/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/uURhmb

(62) سبقت الإشارة إلى علاقة إعلان مارس 2011 بالاستفتاء. كما سبقت الإشارة إلى كون البشري هو رئيس لجنة التعديلات الدستورية التي أقرها الاستفتاء المذكور، وكان ممن شاورهم المجلس العسكري بخصوص مضمون إعلان مارس 2011 قبل إصداره.

"بحكم الدستور، ولم تنته"[63]. أسس رده على كون حالة الطوارئ القائمة مع بداية الثورة كانت قد مددت قبل الثورة، بموافقة مجلس الشعب، وأن المجلس العسكري لم يقم بتمديد الحالة، وإنما ما زالت الحالة قائمة بموجب ذلك التمديد. أما في ما يتعلق بقرار رئيس المجلس العسكري (السابقة الإشارة)، فبرأيه أن ما جاء به هو مجرد تعديل لبعض أحكام قرار التمديد الأخير. وعلى خلاف استناد البشري إلى الاستفتاء والمادة (59) من إعلان مارس 2011، استند رئيس هيئة القضاء العسكري إلى حكم المادة (62) من الإعلان ذاته القاضي ببقاء وصحة نفاذ "كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الإعلان الدستوري"، إلى أن يتم "إلغاؤها أو تعديلها وفقًا للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الإعلان".

يُرد مثل هذا الجدل إلى الطبيعة المتسرعة في التشريع الدستوري الانتقالي، وتضمين الإعلان الدستوري جملة من مواضع التعارض التي جعلته غير قادر على مواجهة الأزمات خلال الانتقال. وبغضّ النظر عن رجاحة أيٍّ من الطرحين أعلاه، شهد الواقع استمرار حالة الطوارئ حتى نهاية أيار/ مايو 2012، ليمضي المجلس العسكري الشهر الأخير من حكمه في غير حالة الطوارئ، ولتعلن مجددًا في فترات متقطعة خلال عهدي الرئيسين المنتخب والمؤقت، وأخيرًا في عهد السيسي[64].

كما شهد الواقع ممارسة المجلس العسكري اختصاصات رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ. وفي هذا السياق تُعرض ثلاثة أمثلة: **الأول** تعيين رئيس مجلس الوزراء نائبًا للحاكم العسكري العام[65] (عصام شرف ثم كمال الجنزوري)، وتفويضه بجملة من اختصاصات رئيس الجمهورية الواردة

---

(63) "رئيس هيئة القضاء العسكري: حالة الطوارئ سارية حتى نهاية مايو 2012 ونسعى لإنهائها"، **بوابة الأهرام**، تقرير ممدوح شعبان ومها سالم، 21/ 9/ 2011، شوهد في 27/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/wKLruF

(64) ينظر: "ما هو قانون الطوارئ في مصر.. أعرف بالتواريخ تطبيق القانون في مصر"، **اليوم السابع**، تقرير محمد عبد الرازق، 10/ 4/ 2017، شوهد في 27/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/gUhhKX

(65) الحاكم العسكري العام هو رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه.

في قانون حالة الطوارئ[66]، بموجب "أوامر" صادرة عن رئيس المجلس العسكري[67] استندت في ديباجتها إلى قانون حالة الطوارئ، وإعلانها لعام 1981، وتمديدها لعام 2010.

أما المثال **الثاني**، فهو استناد المجلس العسكري إلى قانون حالة الطوارئ لعام 1958 في إصدار "تشريعات طوارئ"، خصوصًا المرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2011 "بتجريم الاعتداء على حرية العمل وتخريب المنشآت"[68]. وأثار هذا القانون، ومن قبله مشروعه، كثيرًا من الجدل، لِما أُخذ عليه من تجريم لحق التظاهر (التجمع). هذا وصنّفه تقرير لمركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان من بين "قوانين معاقبة الثورة المصرية"[69]. أما المثال **الثالث**، فهو إحالة المدنيين إلى 'محاكمات أمام غير قاضيهم الطبيعي'، وهو المثال الذي تفرد بخصوصه التفريعة التالية لخصوصيته التي سيجري بيانها.

(أ. أ. ب. ب) إحالة الجيش المدنيين إلى محاكمات أمام غير قاضيهم الطبيعي

في السياق المصري خصوصًا، استُعمل تعبير "أمام غير قاضيهم الطبيعي" بهدف التمييز بين حالتين لاختراق الحق في المحاكمة أمام القاضي الطبيعي: **الأولى** أمام القضاء العسكري كقضاء خاص، و**الثانية** أمام "محاكم أمن الدولة – طوارئ" كقضاء استثنائي. وفيما تحتكم الحالة الأولى إلى قانون رقم (25)

(66) يشار بالتفصيل إلى ذلك لاحقًا، عند تناول موضوع تفويض المجلس العسكري لصلاحيات رئيس الجمهورية.

(67) أمرا رئيس المجلس العسكري رقم 1 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 10 تابع (10 آذار/ مارس 2011)، ص 6–7؛ ورقم 6 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 50 تابع (15 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 2–3.

(68) **الجريدة الرسمية**، العدد 14 مكرر "أ" (12 نيسان/ أبريل 2011)، ص 4–5.

(69) ينظر: محمد الأنصاري ومحمد أحمد زارع، **قوانين معاقبة الثورة المصرية: تعليق على خمسة مشروعات قوانين مقدمة من وزارة الداخلية** (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012)، ص 37–43.

لسنة 1966 "بإصدار قانون الأحكام العسكرية"[70]، الذي عُدّل اسمه في عام 2007 إلى "قانون القضاء العسكري"[71]، تحتكم الثانية إلى القرار بقانون رقم (162) لسنة 1958 "بشأن حالة الطوارئ".

بخصوص هذه المسألة، هناك لغط وخلط كبير بين نظامي المحاكمة المذكورين، ويلاحظ ذلك من خلال تعاطي كثير معهما بوصفهما نظامًا واحدًا يندرج ضمن المحاكم الاستثنائية و/ أو المحاكم العسكرية[72]؛ ومرد ذلك غالبًا يعود إلى خمسة أسباب: **الأول**، تشكيل محاكم الدولة - طوارئ بعضوية ضباط من الجيش[73]، بما يجعلها تقارب صورة القضاء العسكري المشكَّل بطبيعته الأصلية من عسكريين؛ **الثاني**، اختصاص الجيش، بموجب قرار بقانون حالة الطوارئ (مادة 4)، بـ"تنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه"، ولضباطه وضباط صفه "سلطة تنظيم المحاضر للمخالفات التي تقع لتلك الأوامر"؛ **الثالث**، استخدام رئيس الجمهورية أو القائم مقامه (كالمجلس العسكري) لاختصاصيه في القانونين (نظامي المحاكمة) بشكل متناوب[74]؛

(70) **الجريدة الرسمية**، العدد 123 (1 حزيران/ يونيو 1966)، ص 592-613.

(71) بموجب قانون رقم 16 لسنة 2007، **الجريدة الرسمية**، العدد 16 مكرر "أ" (23 نيسان/ أبريل 2007)، ص 3-7. ينظر حول التعديلات على هذا القانون: أحمد حشمت، "المحاكمات العسكرية للمدنيين: قيد دستوري في رقبة الثورة"، الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، 2015، ص 14-18.

(72) سبق بالتلميح لهذا الإشكال: معهد الدراسات العربية، "من يحاسب المجلس العسكري: ورقة موقف"، مجلة جدلية، 21/ 5/ 2011، شوهد في 27/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/HDHYst
يوضح الاقتباس التالي أحد أبعاد هذا الخلط: "قال اللواء المرسي [رئيس هيئة القضاء العسكري] إن إحالة المدنيين لمحاكم عسكرية وفقًا لقانون العقوبات المصري سوف ينتهي عند رفع حالة الطوارئ. ولكن ذلك يتعارض مع ما قاله لواءات المجلس العسكري من قبل، وهو أنّ قانون الأحكام العسكرية يعطيهم اختصاص إحالة المدنيين للمحاكم العسكرية". ينظر: هيومن رايتس ووتش، "مصر: بعد محاكمات عسكرية جائرة.. يجب إعادة محاكمة الـ12000 شخص أو إخلاء سبيلهم"، 10 أيلول/ سبتمبر 2011، شوهد في 27/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3CLJ7zI

(73) المادة (7) من قرار بقانون حالة الطوارئ (النسخة الأصلية).

(74) المادة (6) من قانون الأحكام العسكرية بنسخته الأصلية (قبل تعديل المادة التالي ذكرها): "تسري أحكام هذا القانون على الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات العام، التي تحال إلى القضاء العسكري بقرار من رئيس الجمهورية". والمادة (9) من قرار بقانون حالة الطوارئ: "يجوز لرئيس الجمهورية أو لمن يقوم مقامه أن يحيل إلى محاكم أمن الدولة الجرائم التي يعاقب عليها القانون العام".

الرابع، العلاقة التشريعية بين القانونين المذكورين ونظام المحاكمة التي يحكمها كل قانون، وصلتهما بقانون العقوبات العام[75]؛ **الخامس**، استغراق حالة الطوارئ (التي تفعل فيها محاكم أمن الدولة – طوارئ) للزمن، بحيث باتت الأحوال العادية هي "الاستثناء"!

لذلك، يصعب التمييز بين الأدبيات التي تتعرض فعلًا، وبشكل ضيق، للقضاء العسكري من تلك التي تخلطه مع محاكم أمن الدولة – الطوارئ. وللأسباب ذاتها المذكورة أعلاه، وفي ظل المحدد المنهجي المذكور، يجري تناولهما هنا معًا تحت عنوان "إحالة المدنيين إلى غير قاضيهم الطبيعي"، كممارسة شهدها الانتقال[76].

لمصر تاريخ طويل في إحالة المدنيين إلى غير قاضيهم الطبيعي[77]. ومع قيام الثورة وبداية الانتقال، مثّلت هذه الممارسة إحدى السمات البارزة لطبيعة المرحلة الانتقالية؛ إذ تشير إحصاءات إلى أن العام الأول في الانتقال (عام 2011) شهد محاكمة أكثر من 12,000 مدني أمام غير قاضيهم الطبيعي، وهو العدد ذاته طوال عهد مبارك، أو يفوقه قليلًا! وبلغت نسبة الإدانة في القضايا المذكورة 93 في المئة، علمًا بأن "الأغلبية العظمى [...] حُكم عليهم في قضايا غير سياسية، بل هم أشخاص قُبض عليهم على خلفية أنشطة إجرامية عادية مزعومة"[78]. وكشفت تقارير لمنظمات حقوقية مدى الانتهاكات التي تعرض لها الحق في محاكمة عادلة[79].

---

(75) المادة (6) من قانون الأحكام العسكرية (بنسخته المعدلة لعام 1970): "ولرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يحيل إلى القضاء العسكري أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر". ينظر: المادة (1) من قرار بقانون رقم 5 لسنة 1970 "بتعديل بعض أحكام قانون الأحكام العسكرية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 (29 كانون الثاني/ يناير 1970). تجدر الإشارة إلى أن هذه المادة أُلغيت عام 2012، بموجب قانون سنه مجلس الشعب، سيشار إليه لاحقًا.

(76) أما في القسم الثاني من الدراسة، فيجري التعرض لهما بشكل منفصل.

(77) ينظر: براون، **القانون في خدمة من؟**، ص 137 وما بعدها؛ حشمت، "المحاكمات العسكرية للمدنيين"، ص 6-11.

(78) ينظر: هيومن رايتس واتش، "مصر: بعد محاكمات عسكرية جائرة".

(79) ينظر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "تقرير حقوقي حول الحق في المحاكمة العادلة: الدولة المصرية تنتهك الضمانات الدستورية والقانونية للحق في المحاكمة العادلة، والقضاء العسكري غير مستقل"، 31/ 10/ 2014، شوهد في 28/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3ErmSAS؛ كما ينظر نص التقرير المقدم من =

بالعودة إلى الخلط بين القضاء العسكري ومحاكم أمن الدولة – طوارئ، وبالحديث بدقة عن القضاء العسكري، لوحظ قيام ضباط الجيش – مستندين إلى صلاحيتهم في قانون حالة الطوارئ – بإحالة "أوتوماتيكية" لمدنيين، ومحاكمتهم أمام القضاء العسكري، واستقبال القضاء العسكري لهم من دون قرار بإحالتهم إليه من الحاكم العسكري (رئيس المجلس العسكري) أو نائبه (رئيس مجلس الوزراء)، وهو ما يطرح بطلان هذه المحاكمات[80]. كما عزز المجلس العسكري صلاحية القضاء العسكري من خلال إصدار مرسوم بقانون جعل القضاء العسكري مختصًا "دون غيره، بالفصل في الجرائم المنصوص عليها" في عدد من أبواب قانون العقوبات[81].

كان اللافت أن بعد أربعة أيام من نهاية حالة الطوارئ في 31 أيار/مايو 2012، وتعذُّر ممارسة ضباط الجيش صلاحيتهم وفقًا لقانونها، أصدر وزير العدل في حكومة الجنزوري[82] قرارًا منح بموجبه "سلطة الضبط القضائي" "لضباط وضباط صف المخابرات الحربية، وضباط وضباط صف الشرطة العسكرية الذين يُمنحون سلطة الضبط القضائي من وزير الدفاع أو من يفوضه صفة مأموري الضبط القضائي في الجرائم التي تقع من غير العسكريين" في جملة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات[83]،

= المركز و"المفوضية المصرية للحقوق والحريات" وحملة "لا للمحاكمات العسكرية للمدنيين"، لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، في إطار العرض الدوري الشامل الثاني للملف الحقوقي المصري المنعقد في جنيف في خريف عام 2014 (يغطي التقرير الأعوام الأربعة الأخيرة) في: https://goo.gl/AJtiJr

(80) معهد الدراسات العربية، "من يحاسب المجلس العسكري".

(81) مرسوم بقانون رقم 45 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 مكرر "أ" (10 أيار/مايو 2011)، ص 2-3، عدد من أبواب قانون العقوبات: الجنايات المضرة بأمن الحكومة من جهة الخارج، والداخل، الرشوة، اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر.

(82) هو عادل عبد الحميد عبد الله، الذي طالب المجلسُ العسكري باستمراره في تولّي وزارة العدل في حكومة قنديل، في ظل حكم مرسي، إلا أنه لم يحظ بذلك، فأعيد ليتولّى وزارة العدل مجددًا في الحكومة الانتقالية عقب إسقاط مرسي (حكومة حازم البيلاوي).

(83) وهي الجرائم المتعلقة بما يلي: أمن الحكومة من جهتي الخارج والداخل؛ المفرقعات؛ "مقاومة الحكام وعدم الامتثال لأوامرهم والتعدي عليهم بالسب وغيره"؛ "إتلاف المباني والآثار وغيرها من الأشياء العمومية"؛ "تعطيل المواصلات"؛ "التوقف عن العمل بالمصالح ذات المنفعة العامة والاعتداء على حرية العمل"؛ "الترويع والتخويف والمساس بالطمأنينة (البلطجة)".

والقرار هذا صدر في 4 حزيران/يونيو، إلا أنه نُشر بعد ذلك بنحو أسبوع[84].

عقَّب رئيس هيئة القضاء العسكري على صدور هذا القرار بالقول إنه "جاء لمعالجة الفراغ التشريعي لتواجد القوات المسلحة بالشارع"، وعدم تمكّنها من الانسحاب لضرورة وجودها كي تؤمّن الانتخابات الرئاسية، ولـ"القيام بالحملات الأمنية لضبط الهاربين والخارجين على القانون"، وذلك في ضوء رفع حالة الطوارئ التي انتفت بانتهائها صفة الضبط القضائي لعناصر الجيش[85].

أثار هذا القرار حفيظة نشطاء حقوق الإنسان، وكثير من مؤسسات المجتمع المدني، لِما عكسه من تخوّف من عودة زحف تقاليد (norms) "حالة الطوارئ المروعة"، مرة أخرى، إلى "الدولة الجديدة"[86]؛ فقدمت 17 منظمة حقوقية في اليوم التالي لنشره "طعنًا أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة للمطالبة بوقف تنفيذ وإلغاء" القرار، بداعي كونه "اختلق صلاحيات استثنائية لا سند لها في القانون، بما يشكل التفافًا صارخًا على الإنهاء الرسمي لحالة الطوارئ"، بل إنه "وضع قيودًا أسوأ بمراحل من تلك التي كانت في حالة الطوارئ، تأسيسًا لغطاء قانوني 'يبيح تدخل القوات المسلحة في الحياة اليومية لجموع المصريين'"[87].

تزامن صدور هذا القرار مع انتهاء الجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية، فربط متابعون له بين صدوره وزيادة احتمالات "أن يكون أول رئيس لمصر

(84) قرار وزير العدل رقم 4991 لسنة 2012، **الوقائع المصرية**، العدد 136 (13 حزيران/يونيو 2012)، ص 6.

(85) "المرسي: قرار "العدل" يأتي لمعالجة الفراغ التشريعي لتواجد الجيش في الشارع"، **بوابة الأهرام**، تقرير ممدوح شعبان ومها سالم، 13/ 6/ 2012، شوهد في 28/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/A6cgVg

(86) Andrej Zwitter, "The Arab Uprising: State of Emergency and Constitutional Reform," *ASPI Africa & Francophonie*, vol. 5, no. 2 (Summer 2014), p. 51.

(87) مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "17 منظمة حقوقية تطعن على قرار وزير العدل بتفويض ضباط المخابرات الحربية والشرطة العسكرية بملاحقة المدنيين"، 14/ 6/ 2012، شوهد في 28/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3EuBOOV (يتضمن نسخة من عريضة الدعوى المقدمة). كما ينظر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "مصر دولة عسكرية: قرار وزير العدل [...] يوفر بديلًا أسوأ من حالة الطوارئ"، 13/ 6/ 2012، شوهد في 28/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3lEsPII

الثورة من خارج المؤسسة العسكرية"[88]، بما يضاعف الشكوك المثارة حول صدقية تعهُّد المجلس العسكري بتسليم السلطة إلى الرئيس المنتخب، و"يرجح الاستنتاجات التي تذهب إلى أن التسليم الصوري للسلطة لن يمنع المؤسسة العسكرية من أن تظل لاعبًا رئيسيًا في إدارة الحياة السياسية"[89].

إضافة إلى الطعن المذكور أعلاه، رُفعت عشر دعاوى أخرى، فصلت فيها محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة - بعد ضمها جميعًا - في جلستها المنعقدة بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2012، مقررة "قبول الدعاوى شكلًا وبوقف تنفيذ" القرار الطعين، "مع ما يترتب عليه من آثار"[90].

(أ. ب) تفويض الجيش للاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية

بعد تعداد سلطاتِ المجلس العسكري المخول مباشرتها في "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد"، أوردت المادة (56) من إعلان مارس 2011 حكمًا يفيد بأن "للمجلس أن يفوض رئيسه أو أحد أعضائه في أي من اختصاصاته". إلا أن ما من إشارة تفيد بممارسة المجلس العسكري هذا التفويض (تفويض رئيسه أو أحد أعضائه)، وبالتالي فإن مباشرة رئيس المجلس العسكري توقيع التشريعات وسواها من القرارات والوثائق الرسمية، تستند على الأرجح إلى البند (3) من إعلان فبراير 2011 الذي نص على أن "يتولى رئيس المجلس [العسكري] تمثيله أمام كافة الجهات في الداخل والخارج"، وليس إلى قرار تفويض المجلس رئيسه[91].

---

(88) مي مجيب، "السلطة التنفيذية: من الصراع إلى الهيمنة"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 345.

(89) مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "مصر دولة عسكرية".

(90) شبكة قوانين الشرق (بيانات النشر غير ظاهرة).

(91) مقارنةً بتجربة مجلس قيادة الثورة، يلاحَظ أن المجلس العسكري اختار دائمًا تصدير رئيسه لواجهة المشهد الرسمي، ولا سيما من خلال الإمضاءات، وذلك على خلاف مجلس قيادة الثورة، الذي أصدر عددًا من القرارات بإمضاء جميع أعضائه، بمن فيهم رئيسه. وهناك من علّق على تفرّد رئيس المجلس العسكري بالتوقيع، مستشهدًا بهذا المسلك على "سيادة مفهوم 'سلطة التحولات الفجائية'" التي يصبح فيها "رأي الفرد هو المسيطر والمنفِّذ"، بما ينتج منه "تواري الخبرة والمشورة والتعدد والاختيار"، =

في المقابل، يلاحَظ أن المجلس العسكري قام بتفويض الحكومة باختصاصات لرئيس لجمهورية في كثير من القوانين واللوائح، وهو ما لم يأت أيٌّ من الإعلانات الدستورية إلى إجازته، أو حتى ذكره. ولمّا كان إعلان مارس 2011 قد خول المجلس العسكري مباشرة "السلطات والاختصاصات الأخرى المقَرة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح" (مادة 56/ 10)، فإن المجلس العسكري استند في تفويضه اختصاصات رئيس الجمهورية إلى "القانون رقم (42) لسنة 1967 في شأن التفويض في بعض الاختصاصات"[92]، وهو القانون الذي أشارت إليه ديباجات أغلب قرارات التفويض.

نص القانون المذكور على أن "لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين" (مادة 1). لا توجد إشارات تتعلق بتفويض المجلس العسكري محافظين، إلا أن المجلس العسكري فوض إلى كلٍّ من رئيس مجلس الوزراء (الفرع: أ. ب. أ) والوزراء (الفرع: أ. ب. ب)، واستعمل في التفويض أداة "القرار"، باستثناء حالة واحدة، استعمل فيها أداة "المرسوم بقانون"، وهو المرسوم بقانون رقم (136) لسنة 2011 بتفويض أحد رؤساء مجلس الوزراء (الجنزوري).

(أ. ب. أ) تفويض الجيش إلى رئيس مجلس الوزراء اختصاصات لرئيس الجمهورية

فوض المجلس العسكري إلى رئيس مجلس الوزراء بعض اختصاصات رئيس الجمهورية، منها بصفته تلك كرئيس لمجلس الوزراء (الفرع: أ. ب. أ. أ)، ومنها بصفته نائبًا للحاكم العسكري العام (الفرع: أ. أ. أ. ب).

= وبالتالي "اغتيال للرأي [،] ليس فقط للمجلس كله، وإنما أيضًا للمجتمع الذي تمـ[ـت] مصادرة حريته"، ينظر: شحاتة صيام، **العسكريون والثورة المنقوصة: من القيادة إلى الإقالة** (القاهرة: روافد للنشر والتوزيع، 2014)، ص 65.

(92) ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 82 (12 تشرين الأول/ أكتوبر 1967).

(أ. ب. أ. أ) تفويض رئيس مجلس الوزراء بهذه الصفة

كان المجلس العسكري قد أبقى على حكومة شفيق التي ورثها من نهاية عهد مبارك، فكلفها، بموجب إعلان فبراير 2011، "بالاستمرار في أعمالها لحين تشكيل حكومة جديدة" (بند 7). وأجرى عليها - بعد نحو 10 أيام - تعديلًا وزاريًا[93]. لكن هذا التعديل لم يُطِلْ في عمرها أكثر من أسبوعين إضافيين. ولم يفوض المجلس إلى شفيق أيًا من صلاحيات رئيس الجمهورية. وفي تبرير ذلك هناك افتراضان، ربما يصحان معًا: قِصَر عمر الحكومة واضطراب الفترة التي عملت فيها، وعدم الحاجة، بحكم أن شفيق فوضه مبارك أصلًا قبل تنحّيه بأربعة أيام، بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (43) لسنة 2011[94].

مع تشكيل حكومة عصام شرف في 7 آذار/مارس 2011[95]، أصدر رئيس المجلس العسكري القرار رقم (26) لسنة 2011[96]، بصيغة مطابقة لصيغة قرار رئيس الجمهورية السابق الذكر (الخاص بشفيق). كما أن مضمون القرارين يطابق بنسبة كبيرة جدًا قرارات تفويض سابقة[97]، وكأن هذه الصيغة نموذج جاهز للإصدار عند الحاجة.

في كلا القرارين، فُوِّضَ إلى رئيس مجلس الوزراء "مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القوانين والقرارات والمواد والأحكام التالية" (مادة 1). وذهبت المادة لتفرد 27 بندًا غير مبوبة أو متسلسلة بشكل

(93) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 9 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 7 مكرر "أ" (22 شباط/فبراير 2011)، ص 3.

(94) **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (7 شباط/فبراير 2011)، ص 5-7.

(95) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 19 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 9 مكرر (7 آذار/مارس 2011)، ص 2-3.

(96) **الجريدة الرسمية**، العدد 10 تابع (10 آذار/مارس 2011)، ص 14-17.

(97) ينظر مثلًا قراري رئيس الجمهورية: رقم 5 لسنة 2006، **الجريدة الرسمية**، العدد 1 تابع (5 كانون الثاني/يناير 2006)، ص 5-8؛ ورقم 392 لسنة 1999، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 مكرر (14 تشرين الثاني/نوفمبر 1999)، ص 3-5.

موضوعي، توزعت بين قوانين كاملة[98]، وقوانين كاملة باستثناء صلاحيات معينة[99]، ومواد محددة من قوانين معينة[100]، وقرارات لرئيس الجمهورية، وقرارات بقوانين[101]، واختصاصات ذُكرت صراحة من دون الإشارة إلى أي تشريع[102].

يلاحَظ أن القرارين جهدا في تحديد صيغة محددة للتفويض، لمنح رئيس الوزراء اختصاصات لرئيس الجمهورية من بين الأقل حساسية؛ فمثلًا، وفي الوقت الذي فُوِّضت إليه الاختصاصات التي تضمنتها قوانين منظِّمة لمؤسسات عامة، استثنيت التعيينات في المراكز المهمة[103]. كما يلاحَظ أن القرارين لم يشملا أي اختصاص متصل بشؤون الجيش والدفاع الوطني أو الأمن القومي، باستثناء تشكيل وإعادة تشكيل مجالس إدارة الهيئات العامة (بند 19)؛ إذ تأخذ حكمها "الهيئة القومية للإنتاج الحربي". أما في ما يتعلق بالقضاء، فإن

---

(98) البنود (1، 5-8، 11، 16-18)، وأشارت إلى قوانين متعلقة بما يلي (على التوالي): العقارات المملوكة للدولة وأموالها المنقولة؛ منح معاشات ومكافآت استثنائية؛ شركات مقاولات القطاع العام؛ الجبانات (المدافن)؛ معاشات أو إعانات أو قروض عن الخسائر في النفس والمال نتيجة للأعمال الحربية؛ هيئة كهرباء مصر؛ حماية الآثار؛ الإعفاءات الجمركية؛ نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة.

(99) البنود (3، 9-10، 13-15، 25)، وأشارت إلى قوانين متعلقة بما يلي (على التوالي): الأزهر؛ الجامعات؛ هيئة قناة السويس؛ نظام العاملين المدنيين في الدولة؛ اتحاد الإذاعة والتلفزيون؛ نظام الإدارة المحلية؛ قوانين ربط الموازنة العامة.

(100) البندان (2، 4)، وأشارا إلى قانونين متعلقين بنزع الملكية والاستيلاء على العقارات، ومصلحة الشهر العقاري والتوثيق.

(101) البنود (21-24)، الأول أشار إلى اختصاص بعينه في قرار تطوير الهيئة العامة للتصنيع (تعيين نائب رئيس الهيئة)، فيما أشار الآخر إلى قرارات من دون تحديد الاختصاصات، وهي متعلقة بما يلي (على التوالي): جمعية الهلال الأحمر؛ الترخيص بسفر كبار العاملين في الدولة والقطاع العام؛ تعويضات وبدلات سفر في المهمات الخاصة.

(102) البنود (19-20، 27). سيجري التطرق إليها في المتن، خلال الأسطر التالية.

(103) كشيخ الأزهر (بند 3)؛ أمين عام مصلحة الشهر العقاري والتوثيق (بند 4)؛ رؤساء الجامعات (بند 9)؛ رئيسي مجلسي إدارة هيئة قناة السويس (بند 10) واتحاد الإذاعة والتلفزيون (بند 14). وفي سياق متصل، وفيما فُوض إلى رئيس مجلس الوزراء اختصاصات الرئيس في "قانون نظام العاملين بالدولة"، استثنى من ذلك اختصاص "الفصل" كأحد أسباب انتهاء "خدمة العامل" "بوظائف الدرجة الممتازة" (بند 13). وهو الاختصاص الوارد في المادة (94/ 6) من قانون رقم 47 لسنة 1978.

الاختصاصات اقتصرت على "إعارة رجال القضاء أو النيابة العامة وأعضاء مجلس الدولة وهيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية" (بند 20).

إضافة إلى القرار المذكور أعلاه (الخاص بشرف)، فوض المجلس العسكري إلى شرف، بموجب قرار آخر[104]، "في اختيار من يقوم من السادة الوزراء بأعمال من يتغيب منهم أو يقوم مانع به". وهو الاختصاص التقليدي لرئيس الجمهورية الذي كان يمارسه من خلال قرار خاص بكل حكومة (غالبًا)، يحدد بموجبه الوزير الذي يقوم بأعمال زميله حال تغيبه[105].

على الصعيد التطبيقي، مارس كلٌّ من رئيسي مجلس الوزراء (شفيق ثم شرف) جملة من الصلاحيات المفوضة إليهما، من خلال قرارات صادرة عنهما[106]، استندا في ديباجتها إلى قرار التفويض. ومن ذلك: منح معاشات استثنائية "لأسرة كل شهيد من شهداء الأحداث الأخيرة"[107]؛ إعفاءات من الضرائب أو فوائد التأخير في سداد أقساط الإصلاح الزراعي[108]؛ عرض قطع آثار في معارض دولية[109]. ذلك إضافة إلى نزع الملكية والاستيلاء

---

(104) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 206 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 41 (13 تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 3.

(105) ينظر مثلًا: قراري رئيس الجمهورية رقم 358 لسنة 1976، **الجريدة الرسمية**، العدد 19 (6 أيار/ مايو 1976)، ص 340؛ ورقم 300 لسنة 1984، **الجريدة الرسمية**، العدد 32 (9 آب/ أغسطس 1984)، ص 1744-1745.

(106) مع تفوّق كبير لعدد القرارات الصادرة عن شرف على قرارات شفيق، وهو ما يُعتبر طبيعيًا في ضوء مدة ولاية كل منها. وفي ما يتعلق بشفيق، فإنه لم يتسنَّ لنا الوصول إلا إلى قرارين اثنين، سيُذكران تاليًا. أما شرف، فأصدر نحو 45 قرارًا وردت ديباجاتها استنادًا إلى قرار التفويض الخاص به. وسيشار تاليًا إلى بعضها على سبيل المثال لا الحصر.

(107) شفيق: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 303 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 (24 شباط/ فبراير 2011)، ص 8.

(108) شفيق: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 302 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 6 (16 شباط/ فبراير 2011)، ص 2؛ شرف: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1305 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 243 (23 تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 3.

(109) شرف: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 654 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 (2 حزيران/ يونيو 2011)، ص 33.

على الأرض لغايات المنفعة العامة[110]. وهو الموضوع الذي استغرق أغلب القرارات الصادرة عن شرف[111]. أما في ما يتعلق بالتفويض بتشكيل وإعادة مجالس إدارة الهيئات العامة، فقد أصدر شرف ثلاثة قرارات، أهمها القرار المتعلق بإعادة "تشكيل مجلس إدارة الهيئة القومية للإنتاج الحربي"[112].

استمر شرف رئيسًا للوزراء إلى أن شُكلت حكومة كمال الجنزوري في 7 كانون الأول/ ديسمبر 2011[113]. وكانت حكومة شرف قد تعرضت قبل ذلك لتعديل وزاري في 21 تموز/ يوليو[114]، انطلق منه كثيرون للحديث عن حكومة ثانية لشرف[115]، لكن ليست في الحقيقة سوى تعديل وزاري[116].

انتُقد المجلس العسكري، طوال عهد حكومة شرف، بدعوى أنه تمسك بمقاليد السلطة التنفيذية، فتسبب في شلل الحكومة وفشلها. لذلك، عندما عرض المجلس على كمال الجنزوري تشكيل الحكومة، اشترط بأن يفوض المجلس إليه ابتداءً صلاحيات لرئيس الجمهورية. ثمة من ادعى، بما في ذلك المجلس العسكري، أنه شارك الجنزوري بشكل فعلي في السلطة، إلا أن التدقيق في حيثيات المسألة ينفي ذلك[117].

---

(110) ينظر: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 710 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 25 (23 حزيران/ يونيو 2011)، ص 40.

(111) مثلت 40 قرارًا من أصل 45 تنشرها شبكة قوانين الشرق، نقلًا عن **الجريدة الرسمية**.

(112) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1075 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 34 (25 آب/ أغسطس 2011)، ص 38-39.

(113) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 282 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 48 مكرر "ب" (7 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 3-4.

(114) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 143 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 تابع (21 تموز/ يوليو 2011)، ص 3-4.

(115) ينظر: مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 369-370.

(116) يدعم هذا الطرح تعاطي الموقع الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء مع شرف كرئيس للوزراء؛ إذ يشير إلى حكومة واحدة مستمرة له. في: https://goo.gl/4vifpV

(117) يُحاج في ما يلي لنفي ذلك الادعاء، وهو ما يبرر التناول التفصيلي للصلاحيات التي خول بها الجنزوري مقارنة بشرف.

في يوم تشكيل حكومة الجنزوري ذاته، وقبل أداء اليمين، أصدر المجلس العسكري المرسوم بقانون (136) لسنة 2011 مفوضًا بموجبه إلى رئيس الوزراء الجديد "مباشرة الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح"، في ما عدا "الواردة بقوانين القوات المسلحة والهيئات القضائية"، "على النحو المبين تفصيلًا بقرار التفويض الذي يصدر من رئيس المجلس [العسكري] في هذا الشأن"[118]. وبالفعل، بعد أسبوع، صدر قرار يبين، وبشكل مفصَّل، الاختصاصات المخولة للجنزوري[119].

بمطالعة هذا القرار، تلاحَظ نسبة تطابق كبيرة فيه مع قراري تفويض شفيق وشرف؛ فمن حيث الشكل، جاء القرار الجديد بواقع أربع مواد، صُنفت في المادة الأولى بنود قرار التفويض التقليدية إلى موضوعات (فقرات)، بما فرض إعادة ترقيم البنود[120]. واستوعب القرار جميع البنود باستثناء بندين هامشيين نسبيًا، جرى إسقاطهما، فيما أجرى تعديلًا على ثلاثة بنود قبل استيعابها، واستحدث بندين جديدين.

أما البنود المعدلة، فاثنان منها وسّعا التفويض، بإزالة الاستثناء الوارد على

(118) **الجريدة الرسمية**، العدد 48 مكرر "أ" (7 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 2.

(119) رقم 285 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 49 مكرر (14 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 2-6.

(120) في ما يلي جدول بتغير ترقيم البنود التي استوعبها قرار التفويض الخاص بالجنزوري (ج)، من قراري التفويض الخاصين بشفيق وشرف (ش/ ش). وترمز النجمة * في بنود العمود (ج) إلى أن هذه البنود استُوعبت مع تعديل عليها، فيما البنود الباقية استُوعبت من دون تعديل.

ج	ش/ ش
أولًا/ 1	1
أولًا/ 2	2
أولًا/ 3	18
أولًا/ 4	16
ثانيًا/ 1	5

ج	ش/ ش
ثانيًا/ 2	8
ثالثًا/ 1	13
*ثالثًا/ 2	19
*ثالثًا/ 4	20
ثالثًا/ 5	23

ج	ش/ ش
ثالثًا/ 6	24
ثالثًا/ 7	4
ثالثًا/ 8	21
ثالثًا/ 9	27
رابعًا/ 1	10

ج	ش/ ش
رابعًا/ 2	12
*رابعًا/ 3	14
خامسًا/ 1	3
خامسًا/ 2	9
خامسًا/ 4	25

ج	ش/ ش
سادسًا/ 1	7
سادسًا/ 2	13
سادسًا/ 3	22
سابعًا/ 1	17
سابعًا/ 2	26

ممارسة الاختصاص فيهما[121]، فيما جاء الثالث مضيقًا؛ قاصرًا التفويض بإعارة موظفي الدولة على "جميع العاملين المدنيين الذين يعينون بقرارات من رئيس الجمهورية طبقًا لأي قانون خاص" (فقرة 3/ بند 4)، فيما كان نطاق التفويض في القرارين الخاصين بشفيق وشرف يشملان أيضًا "إعارة رجال القضاء والنيابة العامة وأعضاء مجلس الدولة وهيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية". ويأتي هذا التضييق متفقًا ونص المرسوم الذي صدر القرار استنادًا إليه وتفصيلًا له؛ حيث إنه وضع استثناءً على نطاق التفويض: "اختصاصات رئيس الجمهورية الواردة بقوانين القوات المسلحة والهيئات القضائية".

أما المادة (2) من القرار، ففُوِّض إلى الجنزوري بموجبها "اختيار من يقوم من السادة الوزراء بأعمال من يتغيب منهم أو يقوم مانع به"، وهو الاختصاص الذي فُوِّض إلى شرف بموجب قرار خاص (مستقل عن قرار التفويض الأساسي)، فيما نصت المادة (3) على اعتبار الجنزوري "الوزير المختص" في عدد من القوانين والشؤون[122]. وبخصوص هذا النص، تسجَّل ملاحظتان: **الأولى** هي أنه ليس بتفويض في اختصاصات رئيس الجمهورية بالمعنى الدقيق، الذي يبرر إدراجه في قرار التفويض هذا، بل هو بمنزلة تسميته وزيرًا مختصًّا في المجالات المشار إليها (أي أنه حمل مسؤولية الاضطلاع باختصاص وزير وليس رئيس جمهورية). أما **الملاحظة الثانية**، فهي أن أحكامًا كهذه -

(121) الفقرة (3) بند (2): إزالة الاستثناء المتصل بدرجة شاغلي الوظائف العليا على النحو الذي كان واردًا في البند (19) من قراري تفويض شفيق وشرف؛ والفقرة (4) بند (3): إزالة الاستثناء المتعلق بتعيين رئيس مجلس أمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون على النحو الذي كان واردًا في البند (14) من قراري تفويض شفيق وشرف.

(122) نص المادة: "[...] أولًا- شؤون الأزهر [...]. ثانيًا- تطبيق أحكام قانون شركات قطاع الأعمال العام [...]. ثالثًا- تطبيق أحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار [...]. رابعًا- التنمية الإدارية أينما وردت في كافة التشريعات عدا أكاديمية السادات للعلوم الإدارية [...]. خامسًا- تطبيق أحكام قانون تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية [...]".

بل وغيرها - كانت في ما مضى، خلال الانتقال[123]، وحتى ما قبل الثورة[124]، تصدر بموجب قرارات خاصة منفردة، لتحدد الوزراء المختصين، وتناط أحيانًا برئيس الوزراء وأحيانًا أخرى بوزراء. وعلى ما يبدو، فإن المجلس العسكري اختار تمكين الجنزوري من مجموعة صلاحيات واختصاصات على شكل رزمة واحدة.

هكذا، فإن مسلك المجلس العسكري بتفويض الجنزوري تفويضًا عامًّا، من خلال مرسوم بقانون، باستثناء ما اتصل بالقوات المسلحة والقضاء، ليتبعه بقرار يحدد بدقة الصلاحيات المفوَّض إليها، يبقى مسلكًا مثيرًا للاستغراب؛ فما كان هناك حاجة قانونية لأداة المرسوم بقانون ما دام لم يستهدف تعديل تشريع موازٍ، ولم يأتِ إنفاذًا لنص تشريعي أعلى منه. ربما يُفهم ذلك إذا ما استُحضرت واقعة مطالبة الجنزوري بأن يكون تفويضه بالتأسيس على تعديل الإعلان الدستوري، وتحديدًا المادتين (56/ 10) و(57) منه[125]. وفي هذا الخصوص، تناقلت العديد من وسائل الإعلام تصريحات الجنزوري بحرصه واشتراطه الحصول على صلاحيات لرئيس الجمهورية. وبغضّ النظر عن الجانب السياسي، فإن لهذا المطلب في حقيقته مقتضًى قانونيًا، على نحو ما أشير إليه سابقًا، في ما يتعلق بمحدد التفويض الوارد في الإعلان الدستوري (لرئيس المجلس أو أعضائه). وفي هذا السياق، هناك من طرح عدم دستورية المرسوم بقانون لتعارضه مع المادة (56/ 10) من الإعلان الدستوري[126].

---

(123) ينظر مثلًا: قرارات رئيس المجلس العسكري: رقم 23 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 10 تابع (10 آذار/ مارس 2011)، ص 11؛ رقم 44 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 12 مكرر (26 آذار/ مارس 2011)، ص 2؛ ورقم 5 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 6 مكرر "ج" (16 شباط/ فبراير 2011)، ص 23.

(124) ينظر مثلًا: قراري رئيس الجمهورية رقم 473 لسنة 1986، **الجريدة الرسمية**، العدد 47 تابع (20 تشرين الثاني/ نوفمبر 1986)؛ ورقم 93 لسنة 2009، **الجريدة الرسمية**، العدد 12 مكرر "أ" (25 آذار/ مارس 2009)، ص 10.

(125) "الجنزوري: تعديل الإعلان الدستوري اليوم لمنحي 'كامل الصلاحيات'"، **اليوم السابع**، 6/ 12/ 2011، شوهد في 5/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/eOSSyw

(126) ينظر: "قانونيون: صلاحيات 'الجنزوري' تتعارض مع الإعلان الدستوري"، **اليوم السابع**، تقرير سارة نور الدين، 8/ 12/ 2011، شوهد في 5/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/g74hzQ

بالتالي، يرجَّح أن هذا المسلك محض شكلي، وهو جاء من قبيل مراوغة المجلس العسكري طرفين اثنين: **الأول** الجنزوري نفسه، باسترضائه من خلال تفويضه بأداة تشريعية أسمى من قرار، مع العلم بأن الجنزوري امتنع عن حلف اليمين قبل صدور هذا المرسوم – قابلًا به على مضض – وتزويده بنسخة منه كما نُشر في **الجريدة الرسمية**[127]. أما **الطرف الثاني**، فهو المتظاهرون، وذلك بإيهامهم بأنه نقل السلطة إلى حكومة مدنية، من خلال تمرير التفويض العام إعلاميًا من خلال المرسوم بقانون، ليقوم بعد أسبوع بحصره وتضييقه بموجب القرار[128].

في ضوء ذلك، فإن الحديث عن توسيع تفويض الجنزوري بصلاحيات رئيس الجمهورية مقارنة بشفيق وشرف، كما أثارها الرأي العام وبعض الباحثين، هو بمنزلة الاستنتاجات المبالغ فيها. وبذلك، فإن رفض الجنزوري وعدم أداء حكومته اليمين قبل صدور مرسوم التفويض، تحايَلَ عليهما المجلس العسكري من خلال القرار الذي جاء مستنِدًا إليه في ما بعد. وهنا يصح حديث من قال إن الجنزوري بأدائه اليمين "تنازل" عن "الصلاحيات التي أكد مرارًا أنه حصل عليها!"، وأقسم "على أن 'لا' يفعل شيئا"[129]، في دلالة إلى أن صلاحياته لا تخوله القيام بدور مؤثر.

أسوة بشرف (ومن قبله شفيق)، استند الجنزوري إلى مرسوم وقرار التفويض في إصدار جملة من القرارات (مقارِبة لعدد القرارات التي أصدرها شرف) التي توزعت بين تعيينات في جامعات، وتشكيل مجالس إدارة هيئات عامة، ونزع ملكية، واستيلاء على أراض لغايات المنفعة العامة، وعرض آثار في متاحف دولية، إعفاءات جمركية... وغيرها[130].

---

(127) "الجنزوري رفض حلف اليمين قبل إصدار مرسوم بصلاحيات الرئيس"، جريدة **الواقع**، تقرير سحر عمرو، 8/ 12/ 2011، شوهد في 5/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/N8htrL.

(128) كما أن المراوغة الشكلية لم تغب عن بنية القرار ذاته؛ إذ تدخل في تحرير الصيغة التقليدية، وأعاد تنسيقها، وأضاف لها أحكامًا بالتفويض وتحديد الاختصاص لطالما كانت فيما مضى تصدر في شكل قرارات متفرقة.

(129) أحمد حبته، "وأقسم "الجنزوري" على أن 'لا' يفعل شيئًا"، **الوفد**، 13/ 12/ 2011، شوهد في 5/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/1soLTN

(130) من ذلك قرارات رئيس الوزراء: 26 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 2 (12 كانون الثاني/ =

(أ. ب. أ. ب) تفويض رئيس مجلس الوزراء بصفته نائبًا للحاكم العسكري العام

كما أشير سابقًا، رافق تعيين المجلس العسكري لرئيس مجلس الوزراء نائبًا للحاكم العسكري العام، تفويضه باختصاصات لرئيس الجمهورية (الحاكم العسكري العام). وقبل ذلك، تجدر الإشارة إلى أن تعيين رئيس مجلس الوزراء نائبًا للحاكم العسكري العام، وتفويضه باختصاصات لرئيس الدولة، ليسا بالمسلك الجديد، بل لطالما خبرت مصر هذا المسلك في أحقاب وعهود مختلفة؛ إلا أنها في عهد الملكية[131] وبداية الانتقال عقب ثورة 1952[132] خبرته كتعيين لرئيس الوزراء حاكمًا عسكريا عامًّا وليس نائبًا له. وغالبًا ما كان لذلك صلة بطبيعة النظام الملكي البرلماني الذي كان قائمًا. أما في العهد الجمهوري، فخَبِرته بالكيفية التي مارسها المجلس العسكري خلال الانتقال (تعيينه نائبًا للحاكم العسكري العام)[133].

ومثلما لم يفوض المجلس العسكري إلى شفيق اختصاصات رئيس الجمهورية بصفته رئيسًا للوزراء، فإنه لم يفوض إليه أيضًا هذه الاختصاصات بصفته نائبًا للحاكم العسكري العام، وللسبب ذاته، وهو أن مبارك كان قد فوض شفيق وعيّنه نائبًا للحاكم العسكري العام، قبل تنحّيه بموجب أمر

= يناير 2012)، ص 27؛ 167 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 7 تابع (16 شباط/ فبراير 2012)؛ 152 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 (23 شباط/ فبراير 2012)؛ 91 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 (2 شباط/ فبراير 2012)؛ 165 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 7 (16 شباط/ فبراير 2012).

(131) ينظر مثلًا: مرسوم بتعيين حاكم عسكري عام، **الوقائع المصرية**، العدد 46 "غير اعتيادي" (2 آذار/ مارس 1952).

(132) ينظر مثلًا: مرسوم بتعيين حاكم عسكري عام، **الوقائع المصرية**، العدد 112 "غير اعتيادي" (24 تموز/ يوليو 1952).

(133) ينظر مثلًا: في عهد السادات: أمر رئيس الجمهورية رقم 98 لسنة 1978، **الجريدة الرسمية**، العدد 43 مكرر (28 تشرين الأول/ أكتوبر 1978)؛ وعهد مبارك: أمر رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 1999، **الجريدة الرسمية**، العدد 43 مكرر "ج" (1 تشرين الثاني/ نوفمبر 1999)، ص 3-4.

لرئيس الجمهورية[134]. أما رئيسا مجلس الوزراء التاليان، فمنحهما المجلس الصلاحيات ذاتها الواردة في أمر رئيس الجمهورية السابق، بصيغة مطابقة، وذلك بموجب أمرين صادرين عن المجلس العسكري[135].

نصت الأوامر الثلاثة في المادة (2) منها، بعد تسمية رئيس مجلس الوزراء (باسمه وصفته) نائبًا للحاكم العسكري العام في المادة (1)، على تفويضه بـ"اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ وذلك فيما عدا الاختصاصات الآتية: 1 - إعلان حالة الطوارئ وإنهائها. 2 - إصدار أوامر عسكرية في نطاق أحكام قانون الطوارئ المشار إليه بحظر ارتكاب أفعال وتقرير عقوبات عليها. 3 - تعيين أعضاء محاكم أمن الدولة العليا والجزئية 'طوارئ'. 4 - التصديق على الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة 'طوارئ' في غير جرائم تعطيل المواصلات، والأسلحة وحفظ النظام في معاهد التعليم، والتموين والتسعير الجبري وتحديد الأرباح".

بقائمة الاستثناءات هذه، يتضح أن التفويض ضيق جدًا، ولا يعبّر عن تنازل من المجلس العسكري لحكومة مدنية، ولا يعبّر أيضًا عن تقدم في تعزيز دور مؤسسة الحكومة على حساب مؤسسة الرئاسة أو القائم بأعمالها، وبالأخص إذا ما استُذكر أن صيغة التفويض كلًّا هي بمنزلة صيغة تقليدية (نموذج) خَبِرَتها مصر ما قبل الثورة[136]، بل على العكس، فتجربة ما قبل الثورة خبرت - أحيانًا - قرارات تفويض أكثر سعة وتعزيزًا لدور رئيس الوزراء، ومن ذلك مثلًا تفويض مبارك إلى اثنين من رؤساء مجلس الوزراء - من بينهم الجنزوري في حكومته الأولى قبل الثورة - كافة اختصاصات

---

(134) رقم 3 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (7 شباط/ فبراير 2011)، ص 3-4.

(135) رقم 1 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 10 تابع (10 آذار/ مارس 2011)، ص 6-7؛ ورقم 6 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 50 تابع (15 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 2-3.

(136) ينظر مثلًا أوامر رئيس الجمهورية: رقم 1 لسنة 1999 (سابق الإشارة)؛ رقم 4 لسنة 2004، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 مكرر (17 تموز/ يوليو 2004)، ص 3-4؛ رقم 1 لسنة 2006، **الجريدة الرسمية**، العدد 1 تابع (5 كانون الثاني/ يناير 2006)، ص 3-4.

رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ"[137].

(أ. ب. ب) تفويض الجيش إلى الوزراء اختصاصات لرئيس الجمهورية

إضافة إلى تفويض المجلس العسكري رئيسَ الوزراء مباشرة اختصاصات لرئيس الجمهورية، فإنه فوض إلى الوزراء أيضًا بعض الاختصاصات، متخذًا في ذلك مسلكين: **الأول** بموجب قرارات جماعية، حيث فوض إليهم "كل فيما [في ما] يخصه في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة [...] فيما [في ما] يتعلق بالأحكام الخاصة بوظائف الدرجة العالية ودرجة مدير عام وفقًا للضوابط التي يضعها مجلس الوزراء"[138]، ما عدا الفصل من الخدمة[139].

أما المسلك **الثاني**، فبموجب قرارات فردية خاصة بكل وزير[140]، وهي متعددة بتعدد الوزراء والحكومات، وأحيانًا بتعدد الاختصاصات أو القوانين التي تنظمها وتحيل إليها قرارات التفويض[141]. من بين قرارات تفويض

(137) أمرا رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 1993، **الجريدة الرسمية**، العدد 42 (21 تشرين الأول/أكتوبر 1993)؛ ورقم 1 لسنة 1996، **الجريدة الرسمية**، العدد 3 (18 كانون الثاني/يناير 1996).

(138) النص ذاته في قراري رئيس المجلس العسكري: 72 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 16 تابع (21 نيسان/أبريل 2011)، ص 5 (الخاص بحكومة شرف)؛ 292 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 51 تابع (22 كانون الأول/ديسمبر 2011)، ص 4 (الخاص بحكومة الجنزوري).

(139) الذي استثني أيضًا من الاختصاصات المفوض بها رئيس مجلس الوزراء كما سبق وأشير.

(140) الوزراء الذين حصلوا على قرارات تفويض (من غير الذين سيشار إليهم في المتن) هم: التخطيط والتعاون الدولي (11)، التجارة والصناعة (13)، التضامن والعدالة الاجتماعية (14)، الثقافة (15، 25، 293)، الصناعة والتجارة الخارجية (21، 154)، التأمينات والشؤون الاجتماعية (295)، وزير التنمية المحلية (996). الأرقام المشار إليها هي أرقام القرارات وجميعها للعام 2011.

(141) من ذلك على سبيل المثال تفويض وزير التعليم العالي والتربية والتعليم بـ"مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قرار رئيس الجمهورية رقم 30 لسنة 2004 في شأن إعادة تنظيم أكاديمية السادات للعلوم الإدارية [، ما] عدا تعيين رئيس الأكاديمية وإنشاء كليات أو معاهد أخرى"، وذلك بموجب قرار رئيس المجلس العسكري رقم 12 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 مكرر (27 شباط/فبراير 2011)، ص 4. وهو القرار الذي كرر مع تعيين وزير جديد لهذه الحقيبة. ينظر: قرار رئيس المجلس العسكري رقم 314 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 25 (21 حزيران/يونيو =

الوزراء، فإن وزارات (أو وزراء) بعينها تستحق التناول ببعض التفصيل، ولا سيما تفويض وزير الدفاع والإنتاج الحربي (الفرع: أ. ب. ب. أ) وبقية وزراء الحقائب السيادية الأخرى (الفرع: أ. ب. ب. ب).

(أ. ب. ب. أ) تفويض وزير الدفاع والإنتاج الحربي

لوزير الدفاع في هذا النظام السياسي الانتقالي طبيعة خاصة؛ فالمشير طنطاوي الذي تولى هذه الوزارة (أو بالأحرى احتفظ بها منذ تولاها أول مرة في ربيع عام 1991)[142]، هو ذاته رئيس المجلس العسكري القائم بأعمال رئيس الجمهورية، وبالتالي كان رئيسًا لرئيس الحكومة وفي الوقت ذاته مرؤوسًا له بصفته وزيرًا. وهناك من لاحظ أنه لم يقسم اليمين باعتباره وزيرًا للدفاع في الحكومتين اللتين تشكلتا في عهد المجلس العسكري، بل أقسم رئيسا الوزراء والوزراء أمامه[143].

بالعودة إلى ما أشير إليه سابقًا، من أنه لا توجد إشارات حول قيام المجلس العسكري بتفويض رئيسه أيًا من الصلاحيات التي أوردها إعلان مارس 2011 للمجلس العسكري (مادة 56)؛ فإن تفويض المجلس العسكري المشير طنطاوي، بصفته وزيرًا للدفاع، يأتي، نظريًا، متفقًا والملاحظة السابقة، إلا أنها في الواقع خلاف ذلك.

لم يسفر البحث عن قرارات تفويض وزير الدفاع إلا عن نتيجة واحدة[144]، وهو قرار رئيس المجلس العسكري رقم (220) لسنة 2011[145]، وفيه فُوضت

= 2012)، ص 3. كما صدرت جملة من القرارات الأخرى، بداعي التفويض باختصاصات جديدة أو بتفويض وزير جديد، ينظر: قرارات رئيس المجلس العسكري ذات الأرقام (2)، (24)، (155)، و(297) جميعها لسنة 2011.

(142) خلال تعديل وزاري بموجب: قرار رئيس الجمهورية رقم 190 لسنة 1991، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 (30 أيار/ مايو 1991)، ص 1112.

(143) محمد الباز، **جنرالات وثوار: الشعب والجيش من الوفاق إلى الصدام** (القاهرة: مكتبة جزيرة الورد، 2012)، ص 82.

(144) من خلال البحث في **الجريدة الرسمية**، بواسطة شبكة قوانين الشرق، شوهد في 31/ 5/ 2017.

(145) **الجريدة الرسمية**، العدد 42 مكرر "ب" (26 تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 4.

إلى وزير الدفاع "اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المواد (9، 12، 24) من القانون رقم 87 لسنة 1960 [...] [في شأن التعبئة العامة] لمدة سنة اعتبارًا من أول نوفمبر 2011"[146].

قبل إبداء الملاحظات تجاه هذا التفويض، تجدر الإشارة إلى أنه بمنزلة تقليد حكومي؛ إذ استمر من دون انقطاع منذ عام 1990[147]، وبصيغة موحدة منذ عام 1999[148]، يجدَّد كل عام بموجب قرارات رئاسية، كان آخرها في نهاية أيلول/ سبتمبر 2010[149]، لمدة عام، وكان سينتهي هذا الأجل لولا إصدار المجلس العسكري القرار المذكور أعلاه بتمديد التفويض لعام آخر. كما أن هذا التقليد استمر لاحقًا في عهود الرؤساء المنتخب والمؤقت (والسيسي أيضًا)[150].

في ما يتعلق بالاختصاصات التي فُوض بها وزير الدفاع بموجب هذا القرار، وبالعودة إلى القرار بقانون المذكور (بشأن التعبئة العامة)، يلاحَظ أن

(146) المقصود بالتعبئة العامة (سيتم تناولها في القسم الثاني) حالة استثنائية تُعلَن "بقرار من رئيس الجمهورية في حالة توتر العلاقات الدولية أو قيام خطر الحرب أو نشوب حرب أو حدوث كوارث أو أزمات تهدد الأمن القومي". هكذا عرفت المادة (1) من القرار بقانون المذكور "في شأن التعبئة العامة" رقم 87 لسنة 1960، **الجريدة الرسمية**، العدد 71 (24 آذار/ مارس 1960)، المعدل بالقرار بقانون رقم 131 لسنة 1962، والقانون رقم 12 لسنة 1990. تجدر الإشارة إلى أن حالات إعلان التعبئة العامة (المادة 1) وسِّعت بموجب تعدل عام 1999. كما عُدِّلت في الوقت ذاته المادتان (9، 24). أما المادة (12)، فإنها عُدِّلت بموجب تعديل عام 1962.

(147) قرار رئيس الجمهورية رقم 394 لسنة 1990، **الجريدة الرسمية**، العدد 41 (11 تشرين الأول/ أكتوبر 1990).

(148) كانت القرارات السابقة لعام 1999 تشير إلى المادتين (2-3) من القانون المعدل (رقم 131 لسنة 1962) للقانون الأصلي رقم 87 لسنة 1960، إلا أنها باتت منذ عام 1999 تشير إلى المواد (9، 12، 24) من القانون الأصلي. ولكن بالنتيجة هي الأحكام ذاتها، فالمادتان (2-3) من القانون المعدل عُدّلتا فعلًا المواد (9، 12، 24) من القانون الأصلي.

(149) قرار رئيس الجمهورية رقم 272 لسنة 2010، **الجريدة الرسمية**، العدد 39 (30 أيلول/ سبتمبر 2010)، ص 33.

(150) قرارات رئيس الجمهورية ذوات الأرقام 356 لسنة 2012 [مرسي]، 621 لسنة 2013 [منصور]، 354 لسنة 2014 [السيسي].

التفويض انصب على اختصاصات رئيس الجمهورية الآتية: "أن يصدر أمرًا بتكليف من تدعو الضرورة إلى تكليفه [...] للقيام بعمل من أعمال المجهود الحربي أو لمواجهة الكوارث أو الأزمات" (مادة 9)، مع إمكانية المعارضة من طرف كل "من صدر أمر بتكليفه بأي عمل" (مادة 12)، إضافة إلى صلاحيات اتخاذ تدابير بالاستيلاء والاستعمال لما يلزم "للمجهود الحربي أو لمواجهة الكوارث أو الأزمات" (مادة 24)[151].

يظهر أن هذا التفويض لم يُحْدث تطورًا حقيقيًا في مكانة وزير الدفاع بصفته هذه؛ فهو من جهة بمنزلة استمرار لتقليد حكومي معمول به منذ سنوات، ومن جهة أخرى لا يظهر أن وزير الدفاع مارس أيًا من تلك الاختصاصات، بحكم أن حالة التعبئة العامة لم تُعلَن أصلًا.

(أ. ب. ب. ب) تفويض وزراء الحقائب السيادية الأخرى

إضافة إلى وزارة الدفاع، تُعتبر وزارات الداخلية والخارجية والعدل حقائب سيادية[152]، لما لها من أثر وحضور في أغلب الأنظمة السياسية. أشير سابقًا إلى التفويض الجماعي الذي منحه المجلس العسكري للوزراء - كلٌّ في ما يخصه - بخصوص صلاحيات رئيس الجمهورية في قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978. وبالبحث عن قرارات تفويض فردية لوزراء الحقائب السيادية، لم يُعثر إلا على قراري تفويض لوزير العدل بصلاحيات غير ذات أثر كبير. أما حقيبتا الداخلية والخارجية، فيبدو أن المجلس العسكري لم يوسع من اختصاصات وزيريهما، بتفويضهما اختصاصات لرئيس الجمهورية، مبقيًا على هذه الاختصاصات لديه كقائم بأعمال رئيس الجمهورية.

أما قرارا التفويض الخاصان بوزير العدل، فهما في الحقيقة بمنزلة القرار الواحد؛ إذ صدرا ليفوضا الاختصاص ذاته إلى وزيرين تعاقبا على هذه الحقيبة

---

(151) سيتم التعرض لهذه الاختصاصات وغيرها، وبمزيد من التفصيل، في القسم الثاني.
(152) يضيف اليها البعض وزارة المالية.

في حكومتين[153]. أما الاختصاص، وبعد مطالعة القرار بقانون الذي يحيل إليه قرارا التفويض[154]، فهو تعيين الأمين العام المساعد لمصلحة الشهر العقاري والتوثيق. أما الأمين العام، فإن تعيينه استثني بنص قرار التفويض. وبذلك تتضح هامشية هذا التفويض. ويتضح أكثر إذا ما استُذكر أن مثل هذا التفويض، وبالصيغة ذاتها، كان يصدره رئيس الجمهورية - ما قبل الثورة - لعدد من وزراء العدل[155].

ب- إشراف الجيش كرئيس للدولة على الحكومة

عاصرت حكم المجلس العسكري ثلاث حكومات: الأولى موروثة من نهاية عهد مبارك (خلال الثورة)، وهي حكومة أحمد شفيق، وأجرى المجلس عليها تعديلًا وزاريًا (11 شباط/ فبراير - 7 آذار/ مارس 2011)؛ أما الثانية والثالثة، فشكّلهما المجلس العسكري وأجرى عليهما تعديلات وزارية: الثانية برئاسة عصام شرف (7 آذار/ مارس - 7 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، والثالثة برئاسة كمال الجنزوري (7 كانون الأول/ ديسمبر 2011 - 2 آب/ أغسطس 2012)؛ حيث استمرت الأخيرة لتعمل في ظل انعقاد مجلس الشعب وبداية حكم الرئيس المنتخب.

خلص بعض الباحثين الذين درسوا تجربة المجلس العسكري في الحكم إلى أنه لم يُظهر اهتمامًا كبيرًا بمسائل الإدارة الحكومية؛ إذ كان جل همه حماية امتيازات الجيش[156]. وكان حريصًا على اختيار "اثنين من أضعف

---

(153) قرارا رئيس المجلس العسكري رقم 20 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 10 تابع (10 آذار/ مارس 2011)، ص 8؛ ورقم 294 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 51 تابع (22 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 6.

(154) قرار بقانون رقم 5 لسنة 1964، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 (6 كانون الثاني/ يناير 1964)، ص 15-16. أحال القراران إلى المادة (3) منه.

(155) ينظر مثلًا: قراري رئيس الجمهورية رقم 397 لسنة 1999، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 مكرر (14 تشرين الثاني/ نوفمبر 1999)، ص 10؛ ورقم 215 لسنة 2004، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 مكرر (17 تموز/ يوليو 2004)، ص 14.

(156) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 1.

رؤساء الوزراء"[157]، لتشكيل "وزارة ضعيفة تعود [إليه] في معظم الأمور"[158]، مخضعًا إياها "لسيطرته التامة"، ومعيقًا حركتها[159]، ومحافظًا على استمرار ضعفها أمام سلطات رئيس الجمهورية (كما كانت المعادلة قبل الثورة) التي بات المجلس العسكري يمارسها. وهذا ما بدا في اختيار وزراء تعوزهم الخبرة السياسية والتمسك بحكوماتهم على الرغم من ضعف أدائها ومن المطالبات بتغييرها[160]. ووفقًا لتصريحات نائبين لرئيس الوزراء في الحكومتين (يحيى الجمل وعلي السلمي) خلال مقابلة تلفزيونية، كان المجلس العسكري يتعاطى بسلبية مع توصيات الحكومة (حكومة شرف بصورة خاصة) ومقترحاتها لمشروعات القوانين[161]. ووفقًا للسلمي، كان المجلس العسكري يضيّق على عمل الحكومة، التي كانت صاحبة قرار في ما يسمح به المجلس العسكري فحسب[162].

في هذا الخصوص، يبدو أن حكومة شرف كانت الأضعف بين الحكومتين، لا لكون الجنزوري حاز صلاحيات هي لرئيس الجمهورية (سبق

---

(157) عزمي بشارة، **ثورة مصر**، الجزء الثاني: **من الثورة إلى الانقلاب** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016)، ص 80.

(158) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 56.

(159) إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي"، ص 343.

(160) ينظر بخصوص حكومة شرف: مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 343-344؛ في سياق متصل ينظر: أحمد فهمي، **مصر 2013: دراسة تحليلية لعملية التحول السياسي في مصر (مراحلها، مشكلاتها، سيناريوهات المستقبل)** (القاهرة: مركز البحوث والدراسات - البيان، 2012)، ص 86-87؛ كما ينظر في سمات الوزارة خلال عهد المجلس العسكري: مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 373-374؛ وينظر أيضًا:

Stephan Roll, "Managing Change: How Egypt's Military Leadership Shaped the Transformation," *Mediterranean Politics*, vol. 21, no. 1 (2016), pp. 27-28.

(161) ينظر تسجيل المقابلة: **قناة الحياة**، برنامج "مصر تقرر"، الجزء الأول؛ ينظر: تقرير صحفي حول المقابلة: "بالفيديو.. الجمل والسلمي يكشفان كواليس [...]"، **البديل**، تقرير فاطمة الضوي، 12/2/2012، شوهد في 12/6/2017، في: https://goo.gl/gGhJcR

(162) يسوق مثالًا لذلك أن مجلس الوزراء جهد في اتخاذ قرار بإقالة رئيسي المجلسين القوميين للشباب والرياضة، لكونهما مواليين للنظام السابق (فلول)، إلا أن القرار لم يصدر لأنه "كان على غير هوى المجلس العسكري".

أن جرى كشف زيف الدعاية التي رافقت هذه المسألة)، بل ربما لأسباب تتعلق بتغير تعامل المجلس العسكري مع الحكومة الثانية بعد الانتقادات التي وجِّهت إلى تعامله مع الأولى، أو لأسباب تتعلق بشخصية رئيس الحكومة؛ إذ علّق الجمل، نائب شرف في رئاسة الحكومة، بالقول إن "المرحلة كانت تحتاج إلى يد أكثر حسمًا، أكثر حرية في اتخاذ القرار"، حيث كان شرف دائم التردد ويستأذن المجلس العسكري في كل شيء، على رغم أنه لا يوجد ما يؤكد أن المجلس العسكري يفرض عليه ذلك.

على الصعيد الوظيفي، "ركزت هذه الوزارات على أولوية استعادة الأمن وتحقيق حد أدنى من الاستقرار الاجتماعي"[163]، ولكنها مع ذلك لم تتخذ "أي سياسات جدية للحد من الفوضى الأمنية"[164]. وبالحديث عن الأمن، فمع بداية الانتقال "سيطر" المجلس العسكري على جهازَي مباحث أمن الدولة[165] والمخابرات العامة، "واستخدمهما للحفاظ على الأمن الداخلي". وطوال فترة حكم المجلس العسكري، "كانت الشرطة العسكرية، جنبًا إلى جنب مع الشرطة المدنية، المسؤولتين معًا عن حفظ الأمن الداخلي في مصر"[166]؛ فلاحقت الشرطة العسكرية جملة من الاتهامات لتورطها بأعمال عنف وتعذيب[167].

---

(163) هلال، "خبرة التاريخ"، ص 37. في سياق متصل ينظر: مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 373-374.

(164) ينظر: فهمي، **مصر 2013**، ص 90.

(165) تجدر الإشارة إلى أن هذا الجهاز أُلغي (حُلّ) في منتصف آذار/ مارس 2011، بقرار من وزير الداخلية؛ تجاوبًا - بعد مماطلة انتهت باقتحام مقاره - ومطالبات المتظاهرين بذلك، لسوء خبرتهم به خلال نظام مبارك، لما قام به من تجاوزات حقوقية وتعذيب. وفي اليوم ذاته، قرر إنشاء جهاز بديل باسم "قطاع الأمن الوطني"، إلا أن التغيير اقتصر في الغالب على الشكل لا المضمون، وبالنتيجة لم يتعد "الخدعة". ينظر: مروة فكري، "المؤسسات الأمنية والحراك الثوري في مصر". مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 62-63؛ بشارة، **ثورة مصر**، ص 89-92. عبد الفتاح عبد المنعم، "الخدعة الاستراتيجية الكبرى في عملية حل جهاز أمن الدولة"، **اليوم السابع**، 25/ 3/ 2011، شوهد في 18/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/Tk8CM9

(166) أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر: نحو السيطرة المدنية؟"، مجلة **عُمران** (قطر)، مج 2، العدد 6 (خريف 2013)، ص 160-161.

(167) ينظر: بشارة، **ثورة مصر**، ص 95-97. وسيتم التطرق لهذا الموضوع لاحقًا.

في ضوء تعذّر تقفي العلاقة العملياتية بين المجلس العسكري والحكومة[168]، فإن الملاحظات السابقة تكفي لتقدِّم لمحة عامة عن طبيعة هذه العلاقة. إلا أن هذه العلاقة تجدر دراستها من حيث دور الجيش أو المجلس العسكري في تشكيل الحكومة (الفرع: ب. أ)، ومشاركة الوزراء العسكريين فيها (الفرع: ب. ب).

(ب. أ) دور الجيش في تشكيل الحكومة

نصت المادة (7/56) من إعلان مارس 2011، على أن من صلاحيات المجلس العسكري "تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم". هذا الاختصاص التقليدي الأصيل لرئيس الجمهورية في الدساتير المصرية، خصوصًا دستور 1971 (مادة 141)، كان قد عُدل في عام 2007، بحيث بات تعيين الوزراء ونوابهم وإعفاؤهم يجري "بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء"، وهو ما اعتبره بعض الباحثين حينها تعزيزًا نسبيًا لمؤسسة الحكومة تجاه مؤسسة الرئاسة[169]، قبالة من أنكر - حينها - تحقيق أي تقدم على هذا المسار[170]. إلا أن الحكم الذي تضمنه الإعلان الدستوري جاء بمنزلة العودة إلى حكم نص الدستور الأصلي قبل تعديله. وبذلك، فإن المجلس العسكري "استكثر" حتى مشاورة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل حكومته، وهي الاستشارة التي لا تلزمه أصلًا؛ فهي ليست موافَقةً أو تقاسمًا في شأن تعيين وزراء حقائب معيّنة.

على الصعيد التطبيقي، ومع وجود انتقادات لتفرد المجلس العسكري بتشكيل الحكومات[171]، فإن وسائل الإعلام لطالما أشارت إلى قيام رؤساء

---

(168) لأسباب مادية تتصل بعدم شفافية هذه العلاقة، ولأسباب فنية تتعلق بطبيعة المواد المرجعية المتوافرة.

(169) ينظر: هلال، **النظام السياسي المصري**، ص 62-63، 140-141.

(170) ينظر: محمد السيد سعيد، "التعديلات الدستورية: الروح العامة ونموذج الحكم"، في: **وطن بلا مواطنين!: التعديلات الدستورية في الميزان**، سلسلة قضايا الإصلاح 16 (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2007)، ص 39.

(171) ينظر: طارق البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير 2011** (القاهرة: دار الشروق، 2012)، ص 163.

الوزراء المكلفين بإجراء مشاورات مع أطراف سياسية[172]، و"مقابلات" للوزراء المرشحين[173].

وكما سبق أن أشير، وعلى خلاف الحكومتين الثانية والثالثة، لم يشكل المجلس العسكري الحكومة الأولى (شفيق)، لكنه أجرى تعديلات عليها. وفي النهاية لم تعمر هذه الحكومة كثيرًا؛ إذ سرعان ما استبدل المجلس حكومة أخرى بها.

بناء على مؤشرات عدة، كان المجلس العسكري راضيًا عن حكومة شفيق، على رغم الرفض الشعبي لها منذ تشكيلها[174]؛ فرئيسها الفريق طيار أحمد شفيق من كبار ضباط الجيش، وشغل سابقًا عددًا من المراكز العسكرية العليا الحساسة[175]، قبل أن يتولى وزارة الطيران المدني منذ عام 2002[176]، حتى قيام الثورة وتشكيل حكومته في 31 كانون الثاني/ يناير 2011[177]. ضم هذا التشكيل نحو نصف أعضاء الحكومة المقالة، فيما استبدل البقية. وبخصوص الوزارات السيادية، استبدل وزارة الداخلية فحسب، فيما استمر وزراء الدفاع والخارجية والعدل. وعندما اشتدت المعارضة الشعبية لاستمرار هذه الحكومة الموروثة من عهد مبارك، راوغ المجلس العسكري من خلال إجراء تعديل

---

(172) ينظر: "شرف يبدأ مشاورات تشكيل حكومة جديدة في مصر"، **الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون** (سورية)، 5/ 3/ 2011، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/kU8Dhz؛ "الجنزوري يبدأ مشاورات تشكيل حكومته ويستقبل وفدًا من ميدان التحرير يضم 7 شباب"، **بوابة الأهرام**، 26/ 11/ 2011، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/Syehcm

(173) ينظر: "شرف يبدأ 'المقابلات الشخصية' للوزراء الجدد"، **المصري اليوم**، تقرير عمر النادي، 16/ 7/ 2011، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/H1bvzT؛ "الجنزوري يستقبل مرشحين جددًا لـ"حكومة الإنقاذ"، **اليوم السابع**، 6/ 12/ 2011، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/KQEM9f

(174) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 368.

(175) خصوصًا رئاسة أركان القوات الجوية (1991)، ثم قائدًا للقوات الجوية (1996-2002).

(176) قرار رئيس الجمهورية رقم 55 لسنة 2002، **الجريدة الرسمية**، العدد 10 مكرر "أ" (11 آذار/ مارس 2002)، ص 3.

(177) قرار رئيس الجمهورية رقم 39 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 مكرر "أ" (31 كانون الثاني/ يناير 2011)، ص 2-4.

وزاري[178]. وعلى الرغم من سعة هذا التعديل (11 وزيرًا جديدًا)، فإنه لم يشمل أيًا من الوزارات السيادية.

لم يلق هذا التعديل قبولًا شعبيًا، وكان الهدف منه، على ما يبدو، إشراك أحزاب أخرى في الحكومة (حزبي الوفد والتجمع)، إضافة إلى ممثل قيادي عن "الجمعية الوطنية للتغيير" (التي يقودها محمد البرادعي) هو يحيى الجمل[179]، الوزير الأسبق وأستاذ القانون العام في جامعة القاهرة[180]، نائبًا لرئيس مجلس الوزراء، علمًا بأن وزير الدفاع كان هو نائب رئيس مجلس الوزراء. كان لهذا المنصب، الذي سيشغله لاحقًا (مع حصر للاختصاص) السلمي خلفًا للجمل، خصوصية واضحة في ضوء الدور الذي قام به شاغله وكثرة المسؤوليات التي كلف بها، ولا سيما في ما يتعلق بمحاولة إرساء مبادئ فوق دستورية يُصاغ الدستور في ضوئها، يكون فيها للجيش مكانة غير مسبوقة[181].

لم ينجح المجلس العسكري في محاولته "ترقيع" الحكومة، على حد تعبير منظمات مجتمع مدني طالبت بالقطيعة مع النظام السابق[182]، فذهب

---

(178) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 9 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 7 مكرر "أ" (22 شباط/ فبراير 2011)، ص 3.

(179) "تعديل وزاري يدخل الوفد والتجمع ومجموعة البرادعي في حكومة شفيق وقوى الثورة المصرية مصممة على حكومة جديدة"، **وكالة أخبار الشرق الجديد**، [د. ت.]، شوهد في 1/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/D4waQs

(180) شغل في عهد السادات، ضمن حكومتين (1974-1975) منصب وزير دولة لشؤون مجلس الوزراء والوزير المختص بالتنمية الإدارية. ينظر قراري رئيس الجمهورية: رقم 610 لسنة 1974، **الجريدة الرسمية**، العدد 17 تابع (25 نيسان/ أبريل 1974)؛ ورقم 1535 لسنة 1974، **الجريدة الرسمية**، العدد 38 مكرر (25 أيلول/ سبتمبر 1974). كما أن الجمل كان عضوًا في اللجنة التي شكلها مبارك قبيل تنحيه لاقتراح التعديلات الدستورية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 54 لسنة 2011 (سبقت الإشارة إليه).

(181) سبقت الإشارة إلى هذا الموضوع في الفصل الأول. وللمزيد ينظر: البشري، **من أوراق ثورة 25 يناير**، ص 163-168.

(182) وذلك في بيان أصدرته 21 منظمة. ينظر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "منظمات المجتمع المدني: المجلس الأعلى للقوات المسلحة مطالب بإجراءات تفتح أبواب التحول الديمقراطي - وتؤمن محاسبة نظام مبارك"، 1/ 3/ 2011، شوهد في 1/ 6/ 2017، في: https://bit.ly/3EAO3JN

إلى تشكيل حكومة جديدة برئاسة عصام شرف، هي الثانية في الانتقال (الفرع: ب. أ. أ)، لتليها بعد تسعة أشهر حكومة ثالثة برئاسة كمال الجنزوري (الفرع: ب. أ. ب)، وهي الحكومة التي حرص المجلس العسكري على استمرارها أطول وقت ممكن، على الرغم من مطالبة مجلس الشعب بتغييرها، وصلاحية الرئيس المنتخب بتشكيل حكومة جديدة.

قبل التعرض تفصيلًا لتشكيل وزارتي شرف والجنزوري، تجدر الإشارة إلى بعض الملاحظات الأساسية بشأن تشكيل الوزارات الثلاث وتعديل تشكيلها:

من جهة **أولى**، مارس المجلس العسكري صلاحيات رئيس الجمهورية، من خلال اختيار رئيس الوزراء والوزراء، وإصدار قرارات تشكيلها، وأدائهم اليمين الدستورية أمام رئيس المجلس[183]، على الرغم من أن إعلاني فبراير ومارس 2011 لم ينصا على صيغة اليمين والجهة التي تؤدى أمامها!

ومن جهة **ثانية**، استمر رئيس المجلس العسكري وزيرًا للدفاع في جميع هذه الحكومات. واللافت في قرارات التشكيل أنها كانت من حيث الشكل تفصل بين تسمية رئيس الوزراء (المادة 1) ووزير الدفاع (المادة 3) وبقية الوزراء (المادة 2)[184].

ومن جهة **ثالثة**، شهدت هذه التجربة جملة من ملامح الوصل مع خبرة الجمهورية الأولى، أبرزها: (1) أن المجلس العسكري لم يُحْدث

---

(183) ينظر: "حكومة شرف تؤدي اليمين الدستورية أمام المشير طنطاوي"، **المصري اليوم**، 7/ 3/ 2011، شوهد في 1/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/AZNs37؛ "الوزراء الجدد يؤدون اليمين الدستورية أمام المشير طنطاوي"، **المصري اليوم**، 22/ 3/ 2011، شوهد في 1/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/UtjcKW؛ "حكومة الجنزوري أدت اليمين الدستورية أمام طنطاوي"، **الأهرام**، 7/ 12/ 2011، شوهد في 1/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/5YJ6uh

(184) فينما كانت صيغة المادة (2): "يعين كل من" تليها أسماء الوزراء والحقائب المسندة إليهم، تنص المادة (3): "يكون السيد المشير/ محمد حسين طنطاوي سليمان - رئيس المجلس [العسكري] الوزير المختص بشـ[ـؤ]ون وزارة الدفاع والإنتاج الحربي".

قطيعة مع وزراء النظام القديم، بل استعان بعدد منهم، سواء على مستوى الوزراء أو على مستوى رئيس مجلس الوزراء. مقارنةً بخبرة الانتقال إلى الجمهورية الأولى، يلاحَظ أن الخبرة الحديثة استعانت بتلك الخبرات بشكل أكبر؛ فطوال الفترة بين الثورتين لم يستعن النظام الجديد، من حقبة ما قبل الثورة، إلا بثمانية وزراء ورئيس مجلس وزراء واحد. وجميعهم كانوا في الحكومة الأولى بعد الثورة التي لم تعمر طويلًا (46 يومًا)[185]. أما في الخبرة الحديثة، فيلاحَظ استمرار حضور وزراء من النظام القديم[186]. (2) ثم إن التجربة الحديثة توافقت مع ظاهرة قصر عمر الوزارات ما قبل الثورة؛ إذ شهدت هذه التجربة تغير حكومات ثلاثة رؤساء وزراء خلال أقل من 18 شهرًا، أي بمعدل ستة أشهر لكل وزارة. أما في التجربة السابقة، فشُكّلت نحو 49 حكومة خلال ما يقارب 58 عامًا، أي بمعدل 14 شهرًا للحكومة الواحدة. إلا أن أكثرية الوزارات (ما قبل عهد مبارك المتسم بالحرص على الجمود) كان معدل عمرها أقل من 10 أشهر[187]. (3) وقد توافقت هذه التجربة مع ظاهرة تضخُّم حجم الحكومات ما قبل الثورة؛ إذ تراوحت في هذه التجربة بين 27 و35 وزيرًا، أغلبهم وزراء بحقائب. أما في التجربة السابقة للثورة، فبلغت في أدناها 11 وزيرًا (الحكومة الأولى بعد ثورة 1952) وفي أقصاها 39 وزيرًا (حكومة علي صبري الثانية عام 1964)، من بينهم وزراء دولة ونواب وزراء[188]. (4) أخيرًا لم يتجاوز عدد المستوزَرين الجدد في هذه التجربة الحد الأقصى الذي بلغته الخبرة المصرية قبل الثورة،

(185) ينظر: محمد الجوادي، **الوزراء ورؤساؤهم ونواب رؤسائهم ونوابهم: تشكيلهم وترتيبهم ومسئولياتهم (1952-1997)**، ط 2 (القاهرة/ بيروت: دار الشروق، 1997)، ص 17، 19.

(186) سيجري التطرق إلى من تولى منهم رئاسة الوزراء. أما بخصوص الوزراء والمناصب العليا الأخرى، ينظر: محمد الجوادي، **الهباء المنثور: السلطة والنخبة عقب ثورة يناير** (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2014)، ص 48-52.

(187) وضعت هذه الإحصائية بالاعتماد أساسًا (حتى عام 2000) على جداول يتضمنها: الجوادي، **البنيان الوزاري في مصر**، ص 73-75.

(188) ينظر: المرجع نفسه، ص 73-75. كما ينظر حول ظاهرة تضخم الوزارات في التجربة المصرية عمومًا: الجوادي، **الهباء المنثور**، ص 25-30.

وهو 13-14 وزيرًا جديدًا في الحكومة، ما عدا بعض الحالات الاستثنائية التي بلغت في أقصاها 24 وزيرًا جديدًا[189].

(ب. أ. أ) تشكيل حكومة عصام شرف

وُصف اختيار شرف لرئاسة الحكومة بالاختيار الشعبي، أو أنه "اختيار من الميدان"؛ إذ حظي شرف (أستاذ الهندسة في جامعة القاهرة والوزير الأسبق)[190] باستقبال ودعم "شباب ثورة 25 يناير" في ميدان التحرير[191]، واعتُبر مرشحَهم[192]، أو على الأقل متعاطفًا معهم[193]، على الرغم من انتمائه سابقًا إلى الحزب الوطني[194]، كما اعتُبر تشكيل الحكومة تجاوبًا متأخرًا من المجلس العسكري للمطالب الشعبية. ضمت الحكومة 27 وزيرًا[195]، 13 منهم من الحكومة السابقة. وفي ما يتعلق بالحقائب السيادية، تغير جميع وزرائها، باستثناء وزير الدفاع[196]، وبقي نائب رئيس الوزراء هو نفسه (الجمل).

---

(189) كان ذلك في حكومة عبدالناصر العاشرة (1968)، وتليها وزارة مصطفى خليل الأولى (1978) بـ 21 وزيرًا جديدًا. ينظر: محمد الجوادي، **النخبة المصرية الحاكمة: 1952-2000** (القاهرة: مكتبة مدبولي، 2002)، ص 136-139.

(190) شغل لفترة قصيرة منصب وزير النقل في حكومة أحمد نظيف (الذي استمر رئيسًا للوزراء إلى قيام الثورة) ما بين عامي 2004 و2005. ينظر: قرار رئيس الجمهورية رقم 201 لسنة 2004، **الجريدة الرسمية**، العدد 28 مكرر (13 تموز/يوليو 2004)، ص 2-4.

(191) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 369.

(192) محمد صفي الدين خربوش، "النخبة السياسية المصرية بعد فبراير 2011"، مجلة **آفاق سياسية** (مصر)، العدد 1 (كانون الثاني/يناير 2014)، ص 48؛ إبراهيم، "الثورة المصرية والبناء الديمقراطي"، ص 343.

(193) محمد نور الدين أفاية، "القوى الاجتماعية للثورة"، في: **الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي: نحو خطة طريق**، تحرير عبد الإله بلقزيز ويوسف الصواني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 151.

(194) ينظر بالخصوص وحول ترشيحه: بشارة، **ثورة مصر**، ص 88-89، 110.

(195) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 19 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 9 مكرر (7 آذار/مارس 2011)، ص 2-3.

(196) الداخلية: منصور عيسوي بدل محمود وجدي؛ الخارجية: نبيل العربي بدل أحمد أبو الغيط؛ والعدل: محمد الجندي بدل ممدوح مرعي.

خلافًا للرهانات الشعبية، لم تنجز الحكومة "أيًا مما كان يتوقعه الثوار"، في ضوء تفاقم حالة الانفلات الأمني والتظاهرات التي اتهمت "الحكومة والمجلس العسكري بالتباطؤ والمماطلة في تقديم رموز النظام إلى المحاكمة"، وهو ما تزامن مع غياب الأداء الحكومي، وغياب الرؤية في وضع السياسات العامة وتنفيذها[197]. وعندما تصاعدت الاحتجاجات الشعبية، عمد المجلس العسكري إلى إجراء تعديل على الحكومة. وقبيل إجراء التعديل، قدَّم عدد من الوزراء استقالاتهم "في محاولة لتهدئة الغضب الشعبي"[198]. وتعهد شرف بأن "التعديلات ستأتي بصورة مرضية لتطلعات الجماهير وتستهدف تحقيق نقلة نوعية في الأداء الحكومي، [...] والانتقال بمصر إلى مرحلة الديمقراطية"[199].

بإجراء التعديل الوزاري[200] بعد أربعة أشهر من تشكيل الحكومة، بقي في الحكومة 14 وزيرًا[201]، بمن فيهم وزراء الحقائب السيادية باستثناء وزير الخارجية[202]. أما في ما يتعلق بمنصب نائب رئيس الوزراء، فبات هناك نائبان: علي السلمي "للتنمية السياسية والتحول الديمقراطي ووزيرًا لقطاع الأعمال العام" (وهو الذي تولى الوزارة ثلاث مرات في عهد السادات)[203]، وحازم

(197) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 369.

(198) "مصر: استقالة وزراء من حكومة شرف وترقب إعلان التعديل الوزاري"، **دوتشيه فيله DW**، تقرير يوسف بوفجلين 17/ 7/ 2011، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/5YIJzG

(199) "شرف يبدأ "المقابلات الشخصية" للوزراء الجدد"، **المصري اليوم**.

(200) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 143 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 تابع (21 تموز/ يوليو 2011)، ص 3-4.

(201) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 370.

(202) كان وزير الخارجية في التشكيل الأصلي هو نبيل العربي، ومع انتخابه أمينًا عامًا لجامعة الدول العربية، عُين محمد عرابي خلفًا له. ومع التعديل الوزاري أسندت هذه الحقيبة إلى محمد كامل عمرو.

(203) وزيرًا للدولة ثم وزيرًا للدولة للتنمية الإدارية ثم للمتابعة والرقابة. ينظر: قرارات رئيس الجمهورية: 490 لسنة 1977، **الجريدة الرسمية**، العدد 42 مكرر "ب" (26 تشرين الأول/ أكتوبر 1977)، ص 1-2؛ 211 لسنة 1978، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 مكرر (9 أيار/ مايو 1978)، ص 1؛ 470 لسنة 1978، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 تابع (5 تشرين الأول/ أكتوبر 1978)، ص 2.

البيلاوي "للشـ[ـؤ]ون الاقتصادية ووزيرًا للمالية" (وهو الذي سيكَلف بتشكيل أول حكومة بعد إسقاط مرسي)[204].

لم تقدم الحكومة المعدَّلة "جديدًا على مستوى الرؤية أو الأداء"، إلى أن قدمت استقالتها إلى المجلس العسكري عقب وقوع أحداث ماسبيرو في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 2011[205]، وهي الأحداث التي قضى فيها نحو ثلاثين ضحية، أغلبهم من المسيحيين (الأقباط)، نتيجة فض الجيش (الشرطة العسكرية تحديدًا) وقوات الأمن بالقوة تظاهرتهم المندِدة بهدم كنيسة[206]. رفض المجلس العسكري استقالة الحكومة، إلى أن وقعت - سريعًا - أزمة أخرى تمثلت في أحداث شارع محمد محمود (الأولى) في 19-25 تشرين الثاني/ نوفمبر، عقب تظاهرات طالبت بالتعجيل بنقل السلطة إلى رئيس منتخب وحكومة مساءلة. وكرر فيها الجيش وقوات الأمن المسلك العنفي ذاته، وسقط نتيجة ذلك نحو خمسين ضحية[207]، فأعادت الحكومة تقديم استقالتها مرة أخرى، ليقبلها المجلس العسكري بعد مماطلة[208].

بالحديث عن مسلك الجيش العنفي في فض الاعتصامات، الذي بدأ مبكرًا (25 شباط/ فبراير 2011)، كان المجلس العسكري عقب كل اعتداء يوجه رسالة اعتذار إلى الشعب، واعتاد في بيانات الاعتذار تلك أن يسوق

---

(204) تجدر هنا الإشارة إلى أن تعدد نواب رئيس مجلس الوزراء ليس بالأمر المستحدث خلال هذه المرحلة الانتقالية، بل خبرتها مصر سابقًا، حتى أن إحدى الوزارات (وزارة علي صبري الثانية: 1964-1965) بلغ فيها عدد نواب الرئيس 11 نائبًا! يشرف كل واحد منهم على عدد من الوزارات. ينظر: قرار رئيس الجمهورية رقم 1301 لسنة 1964، **الجريدة الرسمية**، العدد 70 (25 آذار/ مارس 1964).

(205) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 370. "ماسبيرو" هو اسم الشارع (المنطقة) الذي جرت فيه هذه الأحداث. ويقع في مدينة القاهرة.

(206) ينظر: المجلس القومي لحقوق الإنسان، "تقرير المجلس عن أحداث ماسبيرو"، 2/ 11/ 2011، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/1Io9Im؛ وينظر أيضًا: إسحق إبراهيم، "الأقباط تحت حكم العسكر: وقائع عام ونصف من جرائم المرحلة الانتقالية" (القاهرة: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2012)، ص 22-28.

(207) ينظر: المجلس القومي لحقوق الإنسان، "نتائج أعمال لجنة تقصي الحقائق في أحداث العنف في مصر في شهري نوفمبر وديسمبر 2011"، 8/ 6/ 2013، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/5MRNSG

(208) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 370-371.

عبارة "رصيدنا لديكم يسمح"، في إشارة إلى تذكيرهم بموقفه الداعم للشعب إبان الثورة وغيرها من الخدمات الاجتماعية والمساعدات المالية التي اعتاد الشعب تلقّيها من الجيش قبل الثورة وبعدها. إلا أن تكرار الأحداث "أدى إلى نفاد الرصيد"[209]! ولذلك لم يقف دفع تلك الأحداث الأخيرة المجلس العسكري ليقبل فقط باستقالة الحكومة، بل أيضًا للتسريع بتسليم السلطة[210].

(ب. أ. ب) تشكيل حكومة كمال الجنزوري

اختار المجلس العسكري أن يقابل الاحتجاجات الشعبية على حكومةٍ رشَّح "الميدان" رئيسَها وتظاهر ضده لاحقًا، بأن استدعى رئيسًا لمجلس الوزراء من عهد مبارك ليشكل "حكومة إنقاذ وطني"، في ما اعتُبر "عودة إلى 'رجال الخبرة' من العهد السابق"[211]. كان كمال الجنزوري قد تولى رئاسة مجلس الوزراء أول مرة في مطلع عام 1996[212]، لمدة نحو أربع سنوات، ليعتزل السياسة بعدها. وكان قد تدرج إليها من محافظ[213]، فوزير[214]، فنائب لرئيس مجلس الوزراء[215]؛ وبذلك هو واحد من قلة ارتقوا إلى هذا

---

(209) فكري، "المؤسسات الأمنية"، ص 52-53.

(210) مي مجيب، "حراك سياسي متسارع: البحث عن طريق"، في: علي الدين هلال ومازن حسن ومي مجيب، **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو** (القاهرة: الهيئة العامة المصرية للكتاب، 2015)، ص 70.

(211) خربوش، "النخبة السياسية المصرية"، ص 48.

(212) قرار رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 1996، **الجريدة الرسمية**، العدد 2 (11 كانون الثاني/ يناير 1996)، ص 21-23.

(213) لمحافظة الوادي الجديد بداية، ثم لمحافظة بني سويف. قرارا رئيس الجمهورية رقم 893 لسنة 1976، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 (25 شباط/ فبراير 1976)؛ ورقم 219 لسنة 1977، **الجريدة الرسمية**، العدد غير ظاهر (9 حزيران/ يونيو 1977).

(214) للتخطيط بداية، ثم للتخطيط والتعاون الدولي. قرارا رئيس الجمهورية رقم 4 لسنة 1982، **الجريدة الرسمية**، العدد 53 مكرر (4 كانون الثاني/ يناير 1982)، ص 3-5؛ ورقم 281 لسنة 1984، **الجريدة الرسمية**، العدد 30 (26 تموز/ يوليو 1984).

(215) مع احتفاظه بوزارة التخطيط والتعاون الدولي، وكان ذلك في أكثر من حكومة، أولها عام 1985. قرار رئيس الجمهورية رقم 360 لسنة 1985، **الجريدة الرسمية**، العدد 37 تابع (12 أيلول/ سبتمبر 1985)، ص 9-11.

المنصب بشكل تدريجي، مراكمًا خبرة مكّنته من استيعاب "تفصيلات الجهاز الإداري والبيروقراطي للدولة" (أو هذا المفترض)(216). كان هذا التكليف مفاجئًا ومستفزًّا للمتظاهرين، الذين منعوه من دخول مكتبه عقب أدائه اليمين، بسبب اعتصامهم أمام مجلس الوزراء احتجاجًا على تكليفه(217). وفي هذا السياق، هناك من تحدث عن متانة العلاقة السياسية والشخصية بين الجنزوري وطنطاوي (والمجلس العسكري كله)، بما يفسر إقدام المجلس العسكري على تكليفه بتشكيل الحكومة، والتمسك به لاحقًا على الرغم من الاعتراضات الشعبية العنيفة والمستمرة(218).

ضم تشكيل الحكومة ثلاثين وزيرًا(219)، 13 من بينهم من الحكومة السابقة. وباستثناء وزارتي الدفاع والخارجية، تغير وزراء بقية الحقائب السيادية(220)، وألغي في هذا التشكيل منصب نائب رئيس الوزراء. رُوج لهذه الحكومة بأنها "ممثلة للتيارات السياسية كافة"، مع وجود وزيرين لحقائب غير سيادية ممثلين للتيارين الليبرالي واليسار، لكنها في الحقيقة كانت ذات طابع بيروقراطي؛ إذ إن "معظم الوزراء الجدد فيها لم [تُـ]عرف عنهم أي ممارسات سياسية سابقة"(221).

أسوة بحكومتي شفيق وشرف، أجري على هذه الحكومة تعديل وزاري في أيار/ مايو 2012(222)، ولكنه محدود جدًّا وغير ذي أثر فعلي؛ إذ إنه شمل أربع

(216) يشار إليه بأنه ثالث رئيس وزراء تدرج للمنصب بهذا الشكل، ينظر: الجوادي، **النخبة المصرية الحاكمة**، ص 488-498.

(217) "معتصمون غاضبون يجبرون رئيس الحكومة المصرية على ممارسة مهامه خارج مكتبه"، **الدولية** (فرنسا)، 9/ 12/ 2011، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/33JeYb

(218) ينظر: الباز، **جنرالات وثوار**، ص 151-153.

(219) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 282 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 48 مكرر "ب" (7 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 3-4.

(220) الداخلية: محمد إبراهيم يوسف أحمد بدل منصور عيسوي؛ والعدل: عادل عبد الحميد عبد الله بدل محمد عبد العزيز الجندي.

(221) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 372.

(222) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 273 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 19 تابع (10 أيار/ مايو 2012)، ص 2.

وزارات غير سيادية[223]. وفي حال صح أنه جاء محاوَلةً لاستيعاب معارضة الأغلبية الإسلامية (الإخوان خصوصًا) للحكومة في البرلمان، ومطالبتها المجلس العسكري بإقالة الحكومة، فإن التعديل لم يرضهم[224]، ووصفوه بمحدود التغيير[225].

على رغم أن المجلس العسكري فوض إلى الجنزوري وحكومته مبكرًا صلاحيات لرئيس الجمهورية أوسع قليلًا من تفويض حكومتي شرف وشفيق (كما أشير سابقًا)، فإن هذا التفويض ظل "محل خلاف"، لأنه توقف "عند حدود الاتفاق" بين المفوِّض والمفوَّض[226]. تعثرت الحكومة كثيرًا، وعاصرت أحداثًا دموية أخرى، لكنها في النهاية "نجحت في تحقيق تقدم ملموس" نسبيًا مقارنة بأداء الحكومتين السابقتين، خصوصًا على المستويين الأمني والاقتصادي[227].

(ب. ب) مشاركة الوزراء العسكريين في الحكومة

لمصر خبرة عميقة في تولية وزراء من خلفية عسكرية، وهي الخبرة التي تباين مداها بين حين وآخر. وكما سبق أن أشير، فمع تشكيل أول حكومة بعد انقلاب/ ثورة 1952 برئاسة "المدني" علي ماهر باشا، لم يشارك في الحكومة أي شخص من مجلس قيادة الثورة أو أي شخص ذو خلفية عسكرية، وحتى في وزارة "الحربية والبحرية" (وزارة الدفاع)[228]، حيث تولاها رئيس الوزراء المدني نفسه. ومع تشكيل اللواء محمد نجيب الحكومة الثانية بعد الثورة،

---

(223) التعليم العالي، الثقافة، شؤون مجلسي الشعب والشورى، والقوى العاملة والهجرة.

(224) "تعديل في حكومة الجنزوري لا يرضي الإخوان"، **الأخبار**، تقرير بيسان كساب، 11/ 5/ 2012، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/RNWHGd

(225) "4 وزراء جدد في حكومة الجنزوري لنزع فتيل الأزمة مع البرلمان"، **الاتحاد**، 11/ 5/ 2012، شوهد في 2/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/TNJzEE

(226) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 372.

(227) المرجع نفسه، ص 372-373.

(228) في ذلك الحين، كان يطلَق على وزارة الدفاع "وزارة الحربية والبحرية"، وأُطلق عليها قبل ذلك "الجهادية"، "الجهادية والبحرية"، و"الحربية والإنتاج الحربي". ينظر: الجوادي، **البنيان الوزاري في مصر**، ص 236، 303.

والأولى له (أيلول/ سبتمبر 1952)، كان ثاني "عسكري يتولى هذا المنصب في تاريخ مصر الحديث بعد محمود سامي البارودي" (عام 1882)[229]. تولى نجيب فيها وزارة الحربية والبحرية، فيما لم يشارك فيها سواه من العسكريين[230]. ولكن ما هي إلا تسعة أشهر حتى شُكلت الوزارة الثالثة (الثانية لنجيب)[231]، ودخل إليها ثلاثة آخرون من مجلس قيادة الثورة، من بينهم جمال عبد الناصر نائبًا لرئيس الوزراء ووزيرًا للداخلية[232].

انطلاقًا من ذلك التاريخ، تصاعد عدد العسكريين في الوزارة، ابتداء في الحكومة ذاتها[233]، ثم في الحكومات المتعاقبة[234]. ومع حل مجلس قيادة الثورة وإعلان الدستور الجديد عام 1956، خلع الضباط بزاتهم العسكرية وانخرطوا أكثر في العمل السياسي والوزاري[235]. وصولًا حتى العام 1967،

(229) مجدي حماد، "المؤسسة العسكرية والنظام السياسي المصري: 1952-1980"، في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990)، ص 34، تولى البارودي رئاسة الوزارة بين شباط/ فبراير إلى حزيران/ يونيو 1882. وقد شغل وزارة الحربية في هذه الحكومة أحمد عرابي (قائد الثورة العُرابية). الجوادي، **البنيان الوزاري في مصر**، ص 59، 307. يشار إلى أن البارودي لم يتول ذلك المنصب بمحض إرادة الخديوي، بل بحكم ضغط الجيش عليه، عقب انتصار الثورة العرابية. ينظر: حمروش، **قصة ثورة 23 يوليو**، ص 59-61.

(230) كان هناك توجه لتكليف مدني آخر لرئاسة الحكومة الثانية (الفقيه القانوني الشهير عبد الرزاق السنهوري)، إلا أن هذا التوجه لم يتم. ينظر: حمروش، **قصة ثورة 23 يوليو**، ص 238-239.

(231) هي في الحقيقة تعديل وزاري، إلا أن الإعلام المصري وبعض الأدبيات درجا على الإشارة إليها كوزارة جديدة؛ وغالبًا ما كان لذلك صلة بكونها أعقبت مباشرة إعلان النظام الجمهوري. واعتُبرت هذه الحكومة الأولى في الجمهورية الأولى.

(232) أما الاثنان الآخران فهما عبد اللطيف البغدادي وزيرًا للحربية والبحرية، وصلاح سالم وزيرًا للإرشاد القومي ووزير دولة لشؤون السودان. ينظر: مرسوم بتأليف الوزارة، **الوقائع المصرية**، بدون ترقيم العدد (18 حزيران/ يونيو 1953).

(233) فبعد أقل من أربعة أشهر دخل إلى الحكومة عسكريان اثنان إضافيان. ينظر: أمر بتعيين وزيرين، **الوقائع المصرية**، العدد 80 مكرر "غير اعتيادي" (6 تشرين الأول/ أكتوبر 1953). وبعد ثلاثة شهور أخرى دخل العسكري السادس. الجوادي، **الوزراء ورؤساؤهم**، ص 46-47.

(234) على سبيل المثال، بلغوا سبعة في وزارة عبد الناصر الأولى (شباط/ فبراير 1954)، ثم ثمانية في وزارة نجيب الثالثة (آذار/ مارس 1954)، ثم عشرة في وزارة عبد الناصر الثانية (نيسان/ أبريل 1954). ينظر: المرجع نفسه، ص 47-53.

(235) ينظر: حماد، "المؤسسة العسكرية"، ص 34-35.

شكل الوزراء ذوو الخلفية العسكرية 58 في المئة في الحكومة القائمة قبل الحرب، فيما ارتفعت النسبة إلى 66 في المئة خلال الحرب، وعادت لتنخفض إلى 41 في المئة بعد الحرب. ومع "تخفيف الطابع العسكري للسياسة المصرية" التي انتهجها السادات، انخفضت النسبة أكثر في العام 1972 إلى نحو 21 في المئة[236]؛ إذ نجحت "خطة السادات لإلهاء الجيش عن المسائل السياسية"، من خلال الزج به "في عالم المال والاقتصاد"[237]. وانخفضت تلك النسبة أكثر في عهد مبارك، فيما اعتبر تأكيدًا للطابع المدني للوزارة.

تراوح عدد الوزراء ذوي الخلفية العسكرية في الحكومات المشكلة في عهد مبارك بين 4 و8 وزراء في كل وزارة[238]. وفي الوزارة الأخيرة، قبل اندلاع الثورة، ضمت وزارة أحمد نظيف ستة وزراء ذوي خلفية عسكرية[239]، تولوا – إضافة إلى الدفاع – وزارات: البيئة، التنمية المحلية، الطيران المدني، التضامن الاجتماعي والبترول[240]. وباستثناء وزير الدفاع، يلاحَظ أن أغلب الوزراء الآخرين حظي بتعليم جامعي عال، وصولًا إلى الدكتوراه في حقول غير عسكرية. كما أن من الوزراء من غادر العسكرية مبكرًا، برتبة غير سامية. وبذلك، فإن نوعية الوزراء من ذوي الخلفية العسكرية في هذه الحكومات مختلفة عن نوعيتهم في الحكومات التي سبقت عهد مبارك.

---

(236) ينظر: أحمد عبد الله، "القوات المسلحة وتطور الديمقراطية في مصر"، في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990)، ص 13؛ ينظر جدول تفصيلي: حماد، "المؤسسة العسكرية"، ص 49؛ كما ينظر في إحصاءات أخرى:
Imad Harb, "The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?," *Middle East Journal*, vol. 57, no. 2 (Spring, 2003), pp. 278-279, 283-284.

(237) ينظر: طيبي غماري، **الجندي والدولة والثورات العربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 121 – 122.

(238) خلافًا لتوجه الدراسة الأساسي، يشمل هذا الإحصاءُ الوزراء من خلفيتي ضباط الجيش والشرطة. ينظر جدول: هلال، **النظام السياسي المصري**، ص 154–155.

(239) معيار اعتبار أيٍّ من الوزراء ذا خلفية عسكرية هو تكوينه الدراسي (خريج كلية عسكرية) وتقلده رتبة عسكرية، وإن انفصل لاحقًا عن العمل العسكري. وبطبيعة الحال، لا يدخل ضمن اعتبار العسكري من كان تكوينه أمنيًا، وعمل في الشرطة أو المخابرات.

(240) هم: حسين طنطاوي (الدفاع)، ماجد غطاس (البيئة)، محمد المحجوب (التنمية)، أحمد شفيق (الطيران)، علي مصيلحي (التضامن)، وسامح فهمي (البترول).

هذا الوضع لم يكن مختلفًا في عهد المجلس العسكري؛ فبتشكيل حكومة شفيق، مستعينة بنصف وزراء حكومة نظيف، كان ضمن التشكيل خمسة من الوزراء العسكريين الستة (أحدهم رئيس الحكومة)، فيما استُبدل عسكري آخر بالسادس[241]، ودخل وزيران عسكريان آخران[242]. وبذلك بات عدد الوزراء من ذوي الخلفية العسكرية ثمانية، بمن فيهم رئيس الوزراء. ومع إجراء التعديل الوزاري نقص عددهم إلى ستة[243]. أما في حكومة شرف، فثمة خمسة تسربوا إليها من عسكريي حكومة شفيق (لم ينقص سوى شفيق نفسه)[244]. وبإجراء التعديل الوزاري، انخفض العدد إلى ثلاثة[245]. وأخيرًا في حكومة الجنزوري، ارتفع العدد إلى أربعة وزراء (بين استبدال وإضافة)[246]، واستمر هؤلاء أنفسهم بعد التعديل الوزاري.

بذلك، لم يحدث تحول جوهري خلال حكم المجلس العسكري عما كان في نهاية عهد مبارك، سواء من حيث العدد (ستة في نهاية عهد مبارك وبداية عهد المجلس العسكري، في مقابل أربعة في نهاية عهد المجلس)، أو من حيث نوعية الوزراء (الدرجة العلمية والتخصص الأكاديمي). كما لم يحدث تطور من حيث نوعية الوزارات؛ فخلال حكم المجلس العسكري، تولى الوزراء ذوو الخلفية العسكرية – إلى حد ما – الوزارات الست ذاتها في نهاية حكم مبارك. وفيما خرج بعضها أحيانًا من ولاية العسكريين ليتولاها مدنيون، دخلت أخرى إلى ولاية العسكريين بعد أن كان يتولاها مدنيون (النقل، الإعلام، الاتصالات).

---

(241) محسن النعماني بدل المحجوب وزيرًا للتنمية المحلية.

(242) عاطف عبد الحميد وزيرًا للنقل، وإبراهيم مناع وزيرًا للطيران المدني (بدل شفيق الذي تولّى رئاسة الوزارة).

(243) خرج من الحكومة كلٌّ من فهمي (حل مكانه محمود لطيف)، ومصيلحي (حل مكانه جودة عبد الخالق).

(244) طنطاوي وغطاس والنعماني ومناع وعبد الحميد.

(245) خرج من الحكومة كلٌّ من النعماني (حل مكانه محمد عطية)، وعبد الحميد (حل مكانه علي زين العابدين هيكل). كما خرج مناع، لكن حل مكانه عسكري آخر (لطفي مصطفى كمال).

(246) استمر طنطاوي، ودخل ثلاثة جدد: حسين مسعود وزيرًا للطيران المدني وأحمد أنيس وزيرًا للإعلام ومحمد سالم وزيرًا للاتصالات.

أما وزارة الدفاع، فبقيت في يد وزير عسكري، ولا يرد ذلك إلى تمسك الشخص نفسه بها (طنطاوي) فحسب، بل أيضًا إلى تقاليد حكومية راسخة في هذا الخصوص، مكنت العسكريين من المحافظة على تولّي وزارة الدفاع أكثر من ستين عامًا (باستثناء فترات زمنية قصيرة تولى فيها مدنيون الوزارة)[247].

أخيرًا، في ما يتعلق بالخلفية العسكرية لرئيس مجلس الوزراء، كان من شأن تولّي شفيق رئاسة الحكومة إعادة إحياء ظاهرة خفتت منذ أكثر من ربع قرن، في ما فُهم ضمن سياسة مبارك بشأن إبعاد للجيش عن الحكم[248]؛ إذ كان آخر رئيس وزراء ذي خلفية عسكرية هو كمال حسن علي (1984-1985)[249]، ليكون شفيق ثالث رئيس وزراء عسكري منذ بداية عهد مبارك (بعد مبارك نفسه[250] ثم علي)، والعاشر منذ ثورة 1952. بذلك، ومع نهاية آخر حكومة في عهد المجلس العسكري (صيف عام 2012)، تكون نسبة العسكريين الذين شغلوا رئاسة الوزراء منذ عام 1952، قد انخفضت إلى النصف[251]، وكانت بحدود الثلثين في عام 1980 (بداية عهد مبارك)[252].

---

(247) ستتم الإشارة إلى ذلك ببعض من التفصيل في القسم الثاني من الدراسة.

(248) Hillel Frisch, "The Egyptian Army and Egypt's 'Spring'," *Journal of Strategic Studies*, vol. 36, no. 2 (2013), p. 183.

(249) تولاها بالنيابة إضافة إلى عمله؛ إذ كان يشغل منصب نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية، ينظر: قرار رئيس الجمهورية رقم 220 لسنة 1984، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 (14 حزيران/ يونيو 1984)، ص 1303. وقد شغل سابقًا وزارة الدفاع والقيادة العامة للقوات المسلحة (1978-1980). قرار رئيس الجمهورية رقم 470 لسنة 1978، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 تابع (5 تشرين الأول/ أكتوبر 1978)، ص 2.

(250) حيث جمع مبارك بداية لفترة قصيرة بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، وهو ذو خلفية عسكرية.

(251) بنسبة 48 في المئة: عشرة من أصل 21 رئيسًا لمجلس الوزراء.

(252) ثمانية عسكريين مقابل أربعة مدنيين، ينظر: حماد، "المؤسسة العسكرية"، ص 43. وبعد علي ماهر باشا، تأخر ثاني رئيس لمجلس الوزراء مدني إلى العام 1970. وكان هو محمود فوزي الذي تولى رئاسة أربع وزارات متتالية، مجموعها نحو 15 شهرًا. ينظر: الجوادي، **البنيان الوزاري في مصر**، ص 37-74؛ الجوادي، **الوزراء ورؤساءهم**، ص 26، 85.

2 – حلول الجيش مكان السلطة التشريعية

قبالة قوة السلطة التنفيذية في مصر تاريخيًا، كان هناك ضعف تلقائي للسلطة التشريعية؛ إذ لم تكن قوة الأولى إلا تغوُّلًا على الثانية، حيث إن كثيرًا ما خبرت مصر عدم التوازن بين السلطتين، فكانت للسلطة التنفيذية "اليد العليا في حجم السلطات وتوجيه السياسات العامة ومسار نظام الحكم مقارنة بالسلطة التشريعية. تمثَّل ذلك في المواد الدستورية المتعلقة بسلطات كل منهما، مما جعل الهيئة التشريعية في أغلب الأحيان الطرف التابع"[253]. كل ذلك علاوة على البُعد التطبيقي على صعيد الممارسة، الذي ساعدت في تكريسه ظاهرة "وجود أغلبية 'جاهزة' مؤيدة" للسلطة التنفيذية "بشكل متكرر ومبالغ فيه، مما أفقد [البرلمان] دوره الرقابي والمحاسبي"[254].

لم تخبر مصر العمل البرلماني مصدرًا للسلطة التشريعية إلا في وقت متأخر (مقارنة بالسلطة التنفيذية)، وذلك بقيام "مجلس شورى النواب" تأسيسًا على لائحة عام 1866 (وثيقة دستورية). وإضافة إلى النشأة المتأخرة، وضعف البرلمان أمام السلطة التنفيذية، شهد البرلمان حالات حل كثيرة (يشار إلى ذلك لاحقًا).

أسوة باختصاصات المجلس العسكري التنفيذية، جرى تأكيد اختصاصه بممارسة السلطة التشريعية في جملة من الأسناد الدستورية الانتقالية[255]. وخلال الفترة الواقعة بين 11 شباط/فبراير 2011 (تنحّي مبارك) و23 كانون الثاني/يناير 2012 (انعقاد مجلس الشعب)، اضطلع المجلس العسكري باختصاصات للسلطة التشريعية، مؤسسًا ذلك على إعلاني فبراير ومارس 2011. ومع حل مجلس الشعب في 16 حزيران/يونيو 2012، عاد المجلس العسكري إلى الاضطلاع باختصاص التشريع، تأسيسًا على إعلان

(253) هلال، "تطور العلاقة بين السلطات في مصر"، ص 6.

(254) ينظر: المرجع نفسه، ص 12–13.

(255) بدءًا وجزئيًا بإعلان فبراير 2011، وتفصيلًا في إعلان مارس 2011، وتكريسًا في إعلان يونيو 2012.

يونيو 2012، إلى أن سحبها منه الرئيس المنتخب بموجب إعلان أغسطس 2012.

في ما يتعلق بإعلان فبراير 2011، فقد أشار إلى الاختصاصات التشريعية للمجلس العسكري في موضعين: الأول بصيغة عامة ومبهمة، بنصه على توليه "إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد" (بند 2)، العبارة التي سبق التعقيب عليها من حيث مدى شمولها للسلطة التشريعية إضافة إلى التنفيذية. ويدعم هذا الشمول ربط سلطته بإدارة شؤون البلاد بإجراء انتخابات مجلسي الشعب والشورى، وليس فقط الانتخابات الرئاسية. أما الموضع الثاني، فبالنص على أن للمجلس العسكري "إصدار مراسيم بقوانين خلال الفترة الانتقالية" (بند 5). وبذلك يكون من الوارد تأويل أحكام هذا الإعلان الدستوري بأنه منح المجلس العسكري مجمل اختصاصات السلطة التشريعية، وتشديده خصوصًا على التشريع.

أما إعلان مارس 2011، فنص على اختصاصات السلطة التشريعية، خلال الانتقال، في موضعين: الأول كاختصاصات لمجلس الشعب يتولاها فور انتخابه (مادة 33). وأورد هنا ثلاثة اختصاصات: **الأول** "سلطة التشريع"؛ **الثاني** "إقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة"؛ **الثالث** "الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية". وأما الموضع الثاني، فجاء في سياق الاختصاصات الممنوحة للمجلس العسكري "في سبيل" توليه إدارة شؤون البلاد (مادة 56، الفقرتان 1-2). وهنا أوردت اختصاصين: **الأول**، "التشريع"؛ **والثاني**، "إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها". وهنا يلاحَظ أنه انتُقِص من صلاحيات المجلس العسكري التشريعية مقارنة بصلاحيات مجلس الشعب - عقب انتخابه - الاختصاص الثالث المتعلق بـ"الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية"، وقصر الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة. كما ضيق الاختصاص الثاني، إذ أسقط منه تقرير "الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية". لكن المجلس العسكري في التطبيق (كما سيُلاحَظ) مارس هذا الاختصاص الأخير. أما اختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فما من إشارات تفيد بأن

المجلس العسكري قد مارس هذا الاختصاص بالمعنى الدقيق، بمعنى استعمال أدوات مساءلة الحكومة (السؤال، طلب الإحاطة، الاستجواب، ولجان تقصي الحقائق). بل على العكس، فإن أغلب المؤشرات تفيد بأن المجلس العسكري كان متمسكًا إلى أبعد الحدود ببقاء الحكومات التي شكلها.

أخيرًا، جاء إعلان يونيو 2012 (المكمل) ليضيف - من بين أحكام أخرى - مادة على إعلان مارس 2011 تفيد بمباشرة المجلس العسكري "الاختصاصات المنصوص عليها في البند (1) من المادة 56" من إعلان مارس، "لحين انتخاب مجلس شعب جديد ومباشرته لاختصاصاته" (مادة 56 مكرر). يشير البند المذكور إلى اختصاص "التشريع"، ومن غير الواضح ما هي الحكمة من عدم ذكر هذا الاختصاص مباشرة بدل الإحالة إلى رقم البند في المادة. وبذلك قصرت السلطة التشريعية على التشريع فحسب من دون اختصاصات السلطة التشريعية الأخرى التي تضمنها إعلان مارس 2011. لكن في الممارسة، وكما سيلاحَظ، اضطلع المجلس العسكري باختصاصات أخرى للسلطة التشريعية.

في الإجمال، اضطلع المجلس العسكري - في الممارسة - بثلاثة اختصاصات للسلطة التشريعية: الأول هو التشريع (الفرع: أ)، والثاني والثالث يدخلان ضمن الاختصاصات الأخرى للسلطة التشريعية، وكلاهما يندرج ضمن سلطة الإقرار في المجال المالي والاقتصادي: إقرار الموازنة العامة، وإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (الفرع: ب)[256].

أما إقرار السياسة العامة[257]، وباستثناء استشفاف أبرز ملامحها في ما يرد في التشريعات والخطة العامة والموازنة العامة باعتبارها مخرجات له،

---

(256) الاختصاصان المذكوران أعلاه هما أبرز اختصاصين. لكن تعذّرت دراسة اضطلاع المجلس العسكري بـ"إقرار السياسة العامة للدولة" ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة، لعدم وجود أي مواد مرجعية في هذا الخصوص.

(257) يُقصد بالسياسة العامة في هذا السياق (وفقًا لتعريف كارل فريدريك)، "برنامج عمل مقترح [...] لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيًا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود". ينظر: جيمس أندرسون، **صنع السياسات العامة**، ترجمة عامر الكبيسي (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999)، ص 15.

فتتعذّر دراسته وفقًا لمقاربة قانونية. كما أن طبيعة المرحلة الانتقالية (سرعة في الأحداث وسيولة في الهياكل وتنازع في الصلاحيات) تضيف معوقات إضافية. إلا أن أبرز محورين للسياسات العامة خلال حكم المجلس العسكري كانا سياسة الأمن وفرض القانون، وسياسات التنمية الاقتصادية والحد من تدهور الاقتصاد[258]. وفي الإجمال، غلبت سمة "إدارة الأزمة" على سمة "التخطيط" في عملية صناعة السياسات العامة[259]، و"اتسمت فلسفة السياسات التي اتبعها المجلس العسكري [...] بأنه 'لا توجد فلسفة'"[260].

أ- اضطلاع الجيش بتشريع القوانين من خلال المراسيم بقوانين

في الوقت الذي حدد إعلان فبراير 2011 الأداة التشريعية التي يستعملها المجلس العسكري في اختصاصه التشريعي، وهي المراسيم بقوانين (البند 5)، لم يجرِ تأكيد ذلك في إعلان مارس 2011، بل نص على أن من سلطات المجلس العسكري: "1 - التشريع"، من دون تحديد للأداة التشريعية التي سيمارس بها هذا الاختصاص. أما في الممارسة، فإن التطبيق العملي شهد استعمال المجلس العسكري أداة "المرسوم بقانون". إن دراسة دور المجلس العسكري مشرّعًا للقوانين تقتضي تناول طبيعة الأداة التشريعية التي استعملها (الفرع: أ. أ)، وتطبيقات على ممارسته للاختصاص التشريعي (الفرع: أ. ب).

(أ. أ) طبيعة الأداة التشريعية التي استعملها الجيش

المرسوم بقانون هو أحد الاصطلاحات المعبّرة عن الأداة التشريعية التي تستعملها السلطة التنفيذية لتشريع الضرورة[261]. يعود استعمال مصطلح

---

(258) ينظر، بصورة خاصة، تحليل مضمون السياسات العامة خلال المرحلة الانتقالية الأولى: مازن حسن، "السياسات العامة: إدارة الأزمات في أسوأ الظروف"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 449-471.

(259) ينظر: المرجع نفسه، ص 471-576.

(260) فهمي، **مصر 2013**، ص 86.

(261) تختلف تسمية هذه التشريعات من نظام قانوني إلى آخر؛ فعلى سبيل المثال، تُعرف في فلسطين باسم قرارات بقوانين (المادة 43 من القانون الأساسي المعدل لعام 2003)، فيما تعرف في تونس باسم =

"مرسوم بقانون" في مصر إلى ما قبل صدور دستور 1956؛ إذ كان دستور 1923 قد أسس لهذا المصطلح واستعمله للتعبير عن تشريعات الضرورة التي يصدرها الملك "بين أدوار انعقاد البرلمان" (مادة 41). كما استُعملت هذه العبارة لتسمية التشريعات التي صدرت عن مجلس الوزراء في المرحلة الانتقالية بعد ثورة 1952 وقبل صدور إعلان فبراير 1953[262]، الذي خوَّل مجلس الوزراء تولّي السلطة التشريعية كصاحب اختصاص أصيل[263]، فبات في الممارسة - استنادًا إليه - يستعمل أداة "القانون"[264]! أما بصدور دستور 1956، الذي أعاد السلطة التشريعية إلى البرلمان (مجلس الأمة)[265]، فإن الدستور استعمل مصطلح "قرار بقانون"، وتلته جميع الدساتير اللاحقة، بما فيها الدستور القائم عند اندلاع ثورة 2011 (دستور 1971)، ودستورا 2012 و2014[266].

في ضوء الخبرة السابقة على الثورة، يلاحَظ بخصوص تجربة المجلس العسكري ما يلي:

- **من حيث الاصطلاح**: شكّل استعمال المجلس العسكري مصطلح "مرسوم بقانون" قطعًا مع (أو استثناء من) الصياغة القانونية المصرية الغالبة قبل

= "مراسيم" (الفصل 70 من دستور 2014)، وتعرف في الأردن باسم "قوانين مؤقتة" (المادة 94 من دستور 1952 المعدل 2016).

(262) من ذلك ينظر: المراسيم بقانون ذوات الأرقام (122)، (123) و(232) جميعها لسنة 1952.

(263) المادة (9): "يتولى مجلس الوزراء سلطته التشريعية". وتلاحَظ هنا الغرابة في الصياغة من خلال الضمير المتصل الذي ينسب السلطة التشريعية إلى مجلس الوزراء وكأنه الأصل!

(264) من ذلك، ينظر: القانونان الرقم 599 و 635 كلاهما لسنة 1954، ورقم 17 لسنة 1955.

(265) المادة (65): "مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية". على صعيد الواقع، لم يتشكل مجلس الأمة إلا في 22 تموز/ يوليو 1957، أي بعد نحو عام ونصف عام من إعلان الدستور، و13 شهرًا من نفاذه (25 حزيران/ يونيو 1956)، بإعلان نتيجة الاستفتاء عليه.

(266) ابتداء من دستور 1956 درج المشرع الدستوري المصري (باستثناء الإعلانات الدستورية خلال الانتقال) على استعمال مصطلح القرارات بقوانين (المادة 135 في دستور 1956، المادة 119 في دستور 1964، المادة 147 في دستور 1971، المادة 131 من دستور 2012، والمادة 156 من دستور 2014).

هذه المرحلة (1956–2011) وبعدها (2012–2014)، ووصل مع الصياغة القانونية في دستور 1923 وإلى ما قبل صدور إعلان فبراير 1953. وربما ذلك لتمييز هذه التشريعات من التشريعات المسماة قرارات بقوانين في النظام القانوني المصري ككل، على الرغم من كون التسميتين تدلان على التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة السلطة التشريعية؛ ذلك أن مقاربة ما بين القرارات بقوانين والمراسيم بقوانين في التجربة المصرية ما قبل ثورة 2011، تفيد بأنهما من الطبيعة القانونية ذاتها. وهو الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، أو لرئيس الدولة بالأخص، الذي يمارسه من خلال إصدار تشريعات بذات درجة القوانين الصادرة عن البرلمان، في حال غيابه ضمن شروط معيّنة، على أن تعرض هذه التشريعات على البرلمان فور انعقاده، وهو ما يُعرف فقهيًا بتشريعات الضرورة. إلا أن أيًا من الإعلانات الدستورية لم يشر إلى ضرورة عرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان حال انعقاده.

على الصعيد العملي، ما من إشارة تفيد بأن مجلس الشعب – بعد انعقاده – راجع فعلًا أيًا من تلك المراسيم، على الرغم من وجود إشارات صحافية في هذا الموضوع تدفع جميعها بأن مجلس الشعب سيمارس اختصاص المراجعة، ومن ذلك، **أولًا** صدور قرار من مجلس الشعب بـ"مناقشة مشروعات القوانين التي أصدرها المجلس [العسكري] بمراسيم"[267]؛ **ثانيًا** تصريح عضو في المجلس العسكري بأن لـ"مجلس الشعب [وقد انعقد] الحق الآن في مراجعة جميع القوانين والمراسيم التي أصدرها المجلس [العسكري] منذ تولّى مسؤولية إدارة شؤون البلاد"[268]؛ **ثالثًا** صدور قرار عن "لجنة الشـ[ـؤ]ون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب [بـ]ـمراجعة كل القوانين التي أصدرها

(267) "البرلمان يناقش قانوني الانتخابات الرئاسية والأزهر بعد صدورهما من العسكري"، **الأهرام المسائي**، [د. ت.]، شوهد في 28/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/WqXwuq

(268) هو اللواء شاهين، خلال مؤتمر صحافي. ينظر: الشبكة العربية لدراسة الديمقراطية، "المجلس العسكري يدرس التعجيل بنقل السلطة بعد إصداره قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية"، 31/ 1/ 2012، شوهد في 19/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/h4b3Ma

المجلس العسكري في غيبة البرلمان"[269]، إضافة إلى عدد من التصريحات الصحافية لخبراء قانونيين وساسة[270].

– **من حيث الأداة التشريعية**: لم يأخذ المجلس العسكري، سواء من حيث النص في الإعلانات الدستورية أو من حيث الممارسة، بتجربة مجلس الوزراء في الفترة الانتقالية لثورة 1952، بإصدار تشريعات بطبيعة قوانين، وإنما مراسيم بقوانين. والفارق بينهما أن الثانية تكون عرضة لمراجعة البرلمان حين انعقاده، فيما الأولى لا تكون كذلك، لصلتها بمشرع أصيل.

(أ. ب) تصنيف المراسيم بقوانين التي سنّها المجلس العسكري وأصدرها

خلال 12 شهرًا، هي الفترة الواقعة بين تنحّي مبارك وتنصيب مرسي (حوالى 16 شهرًا)، مستثناة منها فترة انعقاد مجلس الشعب (حوالى 4 أشهر)، سن المجلس العسكري وأصدر 309 تشريعات (على الأقل)، مستعملًا أداة المرسوم بقانون[271]، وهي التشريعات التي يمكن تصنيفها إلى طائفتين رئيستين: طائفة المراسيم بقوانين ذات الشكل التشريعي والمضمون الإداري والمالي، وقد بلغت 209 تشريعات، وتشمل فئتين: الأولى، فئة المراسيم بقوانين الخاصة بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (تشريعان)؛ والثانية، فئة المراسيم بقوانين الخاصة بربط الموازنة العامة والحساب الختامي

(269) وذلك خلال "مناقشة طلب الإحاطة الذي تقدم به [...] رئيس لجنة الشؤون الدينية بالمجلس"، ينظر: "اللجنة التشريعية تقرر مراجعة المراسيم التي صدرت في غياب المجلس"، **بوابة الأهرام**، 19/ 2/ 2012، شوهد في 17/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/uneR13

(270) ينظر، على سبيل المثال: "العوا: 'العسكري' أساء التقدير بإصدار قانون الرئاسة"، **العربية**، تقرير طلعت المغربي، 31/ 1/ 2012، شوهد في 17/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/q5b9PG

(271) أُعدّت هذه الإحصاءات الواردة هنا بالاعتماد على شبكة قوانين الشرق من خلال مداخل البحث التالية: تاريخ النشر، درجة التشريع، جهة الإصدار، موضوع التشريع. يتوافق الإحصاء العام إلى حد ما مع إحصاءات سابقة اعتمدت على جهة الإصدار، جامعة بذلك بين ما سنّه المجلس العسكري وأصدره، وما سنّه مجلس الشعب وأصدره المجلس العسكري. ينظر: "الرئيس يمارس سلطة التشريع [...]"، **جريدة الشروق**، تقرير محمد بصل، 4/ 8/ 2015، شوهد في 17/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/m8eOmT؛ محمد عادل سليمان، "'استخدام القانون' بدلًا من 'إنفاذه' بعد ثورة يناير"، **مدى مصر**، 28/ 2/ 2017، شوهد في 17/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/27Xes1

(207 تشريعات)[272]. أما الطائفة الثانية، فهي طائفة المراسيم بقوانين ذات الشكل والمضمون التشريعيين، وقد بلغت 100 تشريع. هذه الطائفة، تصنَّف بدورها إلى فئتين أيضًا: الأولى، فئة المراسيم بقوانين المحدثة والمعدلة لقوانين (61 تشريع)؛ والثانية، فئة المراسيم بقوانين الخاصة بالموافقة على اتفاقيات دولية ثنائية وتعديلها (39 تشريعًا).

بخصوص تلك الطائفتين، لا بد هنا بدايةً، وبشكل عام، من تأكيد أن هذه المراسيم سنّها المجلس العسكري وأصدرها، أي مارس بخصوصها السلطتين التشريعية (السَن) والتنفيذية (الإصدار)، وبذلك هي تتميز من القوانين التي سنّها مجلس الشعب وأصدرها المجلس العسكري، كما أنها تتميز من "القوانين" التي سنّها المجلس العسكري وأصدرها الرئيس المنتخب. وهما صنَّفا التشريعات التي سيجري تناولها لاحقًا (عند دراسة التعايش بين المجلس العسكري والسلطتين التشريعية والتنفيذية).

سنعرض للطائفة الأولى لاحقًا، عند دراسة دور المجلس العسكري في الاضطلاع باختصاصات مالية واقتصادية للسلطة التشريعية (إقرار الموازنة العامة والخطة العامة). أما هنا، فنعرض للطائفة الثانية، بداعي كونها أقرب إلى معنى التشريع شكلًا وموضوعًا، حيث سيُعرض لفئة المراسيم بقوانين المحدثة والمعدَّلة لقوانين (الفرع: أ. ب. أ)، وفئة المراسيم بقوانين بالموافقة على اتفاقيات وتعديلها (الفرع: أ. ب. ب).

(أ. ب. أ) المراسيم بقوانين المحدِثة والمعدلة لقوانين

بمعاينة المراسيم بقوانين ضمن هذه الفئة (يُنظر الملحق: 5-ب)، يلاحَظ أن أحدها فقط جرى إصداره ونشره بعد حل مجلس الشعب، أما المراسيم

(272) تجدر الإشارة إلى أحد المراسيم بقوانين مشترك بين هذه الفئة والفئة الأولى من الطائفة الثانية، وهو المرسوم بقانون رقم 51 لسنة 2011؛ حيث عمد، إضافة إلى ربط الموازنة العامة، إلى تعديل بعض أحكام قانون ضريبة الدخل (سيُشار لاحقًا إلى هذا المرسوم بقانون). وجرى احتساب هذا المرسوم بقانون ضمن الفئة الأولى من الطائفة الثانية.

بقوانين الأخرى (60 تشريعًا)، فنُشرت قبل انعقاده. وهذه الأخيرة بدورها تتوزع بين 11 تشريعًا نُشرت قبل إعلان مارس 2011، فيما نُشرت البقية بعده، وقبل انعقاد مجلس الشعب.

في ضوء كثرة المراسيم بقوانين (61 تشريعًا)، تتعذر الإحاطة التفصيلية بها جميعها. لذلك درجت الدراسات على الإشارة إلى جملة منها باعتبارها الأبرز أو الأهم[273]، فيما أشارت دراسات أخرى إلى المراسيم بقوانين المتصلة بحقل معيّن[274]. لذلك، فإن التعاطي السليم مع هذه التشريعات يقتضي بداية تصنيفها موضوعيًا. ويمكن تصنيف هذه الفئة من المراسيم بقوانين إلى سبعة حقول[275]:

– الشؤون المالية والوظيفية (18 تشريعًا): الشؤون الضريبية (9)[276]؛ الشؤون المالية والوظيفية للمدنيين (5)[277] وللعسكريين (3)[278]؛ الشؤون الوظيفية للشرطة (1) [14].

– المشاركة السياسية (17 تشريعًا): تعديلات على قانون مباشرة الحقوق

(273) ينظر: علي الدين هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي: صياغة القانون تحت ضغوط السياسة"، في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 114-115.

(274) مثل إشارة تقرير لمنظمة هيومن رايتس ووتش إلى المراسيم بقوانين ذات العلاقة المباشرة بحقوق الإنسان. ينظر: هيومن رايتس ووتش، صفحة جديدة: **مقترحات تشريعية للبرلمان المصري من أجل حماية حقوق الإنسان** (كانون الثاني/ يناير 2012)، ص 3.

(275) ملاحظة: أُعد هذا التصنيف بالاستناد إلى الملحق رقم (5-ب). ولغايات الاختصار والتيسير، وبالإحالة إلى الملحق المذكور، أشير داخل الأقواس المعقوفة [ ] إلى كل مرسوم بقانون بذكر رقمه التسلسلي كما ورد في الملحق (ضمن عمود #)، وليس الرقم الرسمي للتشريع. وأُدرجت أحيانًا في المتن، فيما أُدرجت أحيانًا أخرى في الحواشي. أما الأرقام داخل الأقواس العادية ( )، فهي تشير إلى عدد/ كم التشريعات ذات العلاقة بالموضوع. لن يجري توثيق التشريعات في الهوامش نقلًا عن **الجريدة الرسمية**، بحكم الإحالة إلى الملحق المذكور الذي يرد فيه تاريخ النشر.

(276) على شكل إعفاءات وتقسيط أو إعادة تنظيم [4، 7، 21، 22، 34، 49، 51، 55، 57].

(277) [2، 5، 23، 50، 52]. وتشمل: منح علاوة خاصة للعاملين بالدولة، زيادة المعاشات، إعفاءات من مبالغ تأمين، وغيرها.

(278) [3، 24، 61]. وتشمل: زيادة المعاشات ومنح العلاوات وتنظيم التأمين. سيجري التعقيب عليها لاحقًا.

السياسية (5)[279]، وتعديل قانون الغدر (1) [45]؛ تنظيم الأحزاب السياسية (1) [11]؛ الاستفتاء (2) [6، 8]؛ الانتخابات البرلمانية (6)[280]؛ الانتخابات الرئاسية (1) [58]؛ تصويت المصريين في الخارج (1) [44].

– الشؤون الهيكلية (9 تشريعات): الإدارة المحلية (2) [31، 32]؛ البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد (1) [41]؛ الأزهر (2) [13، 59]؛ المجلس الأعلى للصحافة (2) [30، 43]؛ المجالس النقابية (1) [53]؛ تعديل مسمى جائزة رسمية (1) [16].

– الشؤون التنموية والاستثمار (3 تشريعات): التنمية والاستثمار في أقاليم محددة (2) [35، 60]؛ تعديل قانون ضمانات وحوافز الاستثمار (1) [54].

– القانون الجنائي (5 تشريعات): توسيع دائرة التجريم وتغليظ العقوبات من خلال تعديل قانون العقوبات (3)[281] وقانون الأسلحة والذخائر (1) [56]؛ إصدار تشريع عقابي خاص باسم "تجريم الاعتداء على حرية العمل وتخريب المنشآت" (1) [12].

– الشؤون القضائية (4 تشريعات): تعديل قانون القضاء العسكري (2) [17، 19]؛ تعديل قانون المحكمة الدستورية (1) [20]؛ إنشاء محاكم نظامية جديدة (1) [33].

– متفرقات (5 تشريعات): أبرزها تأكيد "صحة ونفاذ ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور" إعلان مارس 2011 "ما لم يتم إلغاؤها أو تعديلها" [1]، وهو أول مرسوم بقانون يسنه المجلس العسكري ويصدره؛

(279) [18، 29، 40، 46، 48].

(280) [27-28، 36-39].

(281) [9، 10، 42]. صدر الأول والثاني قبل صدور إعلان مارس 2011، ولم يفصل بينهما سوى 12 يومًا، وتعلقا بتجريم "البلطجة"، وتشديد عقوبات الجرائم الجنسية والخطف (على التوالي). أما الثالث، فجاء بعد سبعة أشهر، وجرم "الجنح المتعلقة بالأديان ومكافحة التمييز".

"تعديل بعض أحكام القانون المدني" [26]؛ "تفويض رئيس مجلس الوزراء في مباشرة الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح" [47].

يلاحَظ أن أغلب المراسيم بقوانين ضمن هذه الطائفة معدِّلة لتشريعات سابقة (حوالى 43 من مجموع 63)، إضافة إلى مرسوم بقانون واحد قضى بإلغاء قانون كليًا [15]. أما البقية (19)، فاثنان منها فقط أحدثا تشريعًا بالمعنى الموضوعي (تنظيم حقل معيّن جديد)، وهما الخاصان بـ"تجريم الاعتداء" [12]، وتصويت المصريين في الخارج [44]، فيما البقية (17) جاءت لأغراض إجرائية وتنفيذية. هذه الملاحظة الأخيرة تُلمح إلى أن المجلس العسكري كان في بعض الأحيان يستسهل "إدارة شؤون البلاد" من خلال تشريعات من درجة ونوع مراسيم بقوانين، وليس قرارات، وذلك - على ما يبدو - خشية تعارضها مع القوانين، أو للتهرب من الطعون أمام القضاء الإداري[282].

كما تلاحَظ محاباة المجلس العسكري للعسكريين بواسطة التشريع في ثلاثة مواضع: **الأول** مالي، بالمقارنة بينهم وبين العاملين المدنيين في الدولة؛ فبعد خمسة أيام من تنحّي مبارك، أصدر المجلس العسكري - في يوم واحد - مرسومين بقانون لتحسين الوضع المالي للعاملين المدنيين والعسكريين. وفيما منح المدنيين علاوة خاصة شهرية بنسبة 15 في المئة من الأجر الأساسي، من دون اعتبارها جزءًا منه [2]، منح العسكريين النسبة ذاتها، ولكن كزيادة على المعاش [3]. وفيما لم يستفد المدنيون المتقاعدون من العلاوة، مُنح

(282) فعلى سبيل المثال، نص قانون نظام الإدارة المحلية على أن "حل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو لغيرها من وحدات الإدارة المحلية" يصدر بـ"قرار من مجلس الوزراء" (مادة 145)، وأنه "لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل" (مادة 144) قرار بقانون رقم 43 لسنة 1979، **الجريدة الرسمية**، العدد 25 تابع (21 حزيران/ يونيو 1979)، ص 3-27؛ المعدل بموجب: قانون رقم 145 لسنة 1988، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع "أ" (9 حزيران/ يونيو 1988)، ص 3-14. ولذلك عمد المجلس العسكري إلى حل "جميع المجالس الشعبية المحلية في المحافظات وغيرها من وحدات الإدارة المحلية"، بموجب مرسوم بقانون [32].

المتقاعدون العسكريون علاوة، وبأثر رجعي[283]. وعلى خلاف المدنيين، صدر لاحقًا مرسوم بقانون آخر يقرر للعسكريين زيادة على المعاشات، إضافة إلى أحكام أخرى لتحسين الوضع المالي لهم [24].

أما الموضع **الثاني** فهو وظيفي، ويتعلق بمرسوم قانون أجرى تعديلًا على قانونين خاصين بالعسكريين (شروط الخدمة والترقية، والتقاعد والتأمين والمعاشات) [61]، وجاء إصداره استباقًا لتنصيب الرئيس المنتخب[284]. وبموجب هذا التشريع، وسع أجل التمديد - بقرار يصدر عن رئيس الجمهورية - لولاية كل من رئيس أركان الحرب وقادة الأفرع الرئيسة لحد أقصاه أربعة أعوام إضافية، فيما كانت قبل ذلك لعام واحد فقط (علمًا بأن المدة الأصلية لشغل هذه الوظائف أربعة أعوام).

أخيرًا، هناك الموضع **الثالث**، وهو قضائي، ويتعلق بمرسومي القانون المتعلقين بتعديل قانون القضاء العسكري، حيث سحب الأول من القضاء النظامي صلاحية محاكمة ضباط الجيش وفقًا لقانون الكسب غير المشروع [17]، فيما هو أشبه بالحصانة أمام القضاء النظامي. أما الثاني، فعدل الشخصية القانونية للقضاء العسكري، فبات "هيئة قضائية مستقلة"، فيما كان سابقًا "جهة قضائية مستقلة" [19][285].

لاقت التجربة التشريعية للمجلس العسكري العديد من الانتقادات؛ فإضافة إلى الانتقادات الخاصة ببعض المراسيم بقوانين (بما تتعذّر معه الإشارة إليها جميعها بالتفصيل)[286]، هناك جملة من الانتقادات العامة،

---

(283) ينظر بشأن انتقاد المرسوم بقانون الخاص بالعسكريين: عبد العال، "للضرورة أحكام!"، ص 17، 21-22.

(284) يبدو أنه المرسوم بقانون الوحيد الذي سنّه المجلس العسكري وأصدره بعد حل مجلس الشعب.

(285) بموجب تعديل في العام 2014، سيعاود القضاء العسكري "جهة قضائية مستقلة". المادة (3) من قرار بقانون رقم 12 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (3 شباط/ فبراير 2014)، ص 9-11. يشار في القسم الثاني إلى الجدل المتعلق بالتمييز بين الهيئات والجهات القضائية.

(286) ينظر محاولة لإبداء ملاحظات سريعة بخصوص بعضها: عبد العال، "للضرورة أحكام!".

أبرزها: تأخير التشريعات التي تحتاج إليها البلاد بشكل مُلح[287]؛ "إنها ليست قوانين بمعنى الكلمة، فهي في حقيقة الأمر مجرد تعديلات على قوانين قائمة [...] ولدت تراثًا من القهر والاستبداد [...]"[288]؛ توسع المجلس العسكري في الموضوعات التي تقتضيها حالة الضرورة التي يمارس خلالها السلطة التشريعية، غاضًا الطرف عن كونه ليس بصاحب الاختصاص الأصلي[289]؛ وتفرّد المجلس العسكري بسنّها من دون "أي نقاشات أو حوارات جدية حولها"[290].

(أ. ب. ب) المراسيم بقوانين بالموافقة على اتفاقيات وتعديلها

أشير سابقًا إلى أن المجلس العسكري سنَّ وأصدر 39 مرسومًا بقانون في هذا الخصوص (يُنظر الملحق: 5-ج). وجرى تناول 10 منها متعلقة باتفاقيات دولية ثنائية أُبرمت خلال حكم المجلس العسكري، في سياق دراسة ممارسة المجلس العسكري صلاحيات رئيس الجمهورية بإبرام الاتفاقيات. أما في هذا الموضع، فتُدرَس هذه الفئة من المراسيم بقوانين في سياق كونها أعمالًا تشريعية، فيما يتمثل في سلطة التصديق على الاتفاقيات. وكانت قد أثيرت في الموضع السابق طبيعة الاختصاص بالموافقة على هذه الاتفاقيات إن كان اختصاصًا للسلطة التنفيذية، في ما يندرج ضمن مفهوم الإبرام، أو للسلطة التشريعية ضمن مفهوم المصادقة. وفيما رجح حينها حسم هذه المسألة لمصلحة كونها في الأصل اختصاصًا للسلطة للتشريعية، أحيل نقاشها إلى هذا الموضع.

---

(287) يزيد صايغ، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 1 آب/ أغسطس 2012، ص 10، في: https://bit.ly/3mw8AIL

(288) يضيف: وهي كذلك - أي كمجرد تعديلات - تبتغي إصلاح النظام القائم بقدر معين ومحدد ولا تتجاوز ذلك إلى إقامة نظام جديد كان يجب أن يقوم بفعل الثورة"؛ وأنه رغم هذه التعديلات، مازالت هناك قيود غليظة على المشاركة السياسية وحرية الرأي والتعبير. ينظر: نصار، "هل تساعد تشريعات الفترة الانتقالية"، ص 124.

(289) عبد العال، "للضرورة أحكام!"، ص 18.

(290) نصار، "هل تساعد تشريعات الفترة الانتقالية"، ص 125.

لدراسة هذه المسألة تُطرح مقاربتان: شكلية وموضوعية. أما المقاربة الشكلية، فتقوم على معيارين: **الأول** طبيعة التشريع الصادرة بها الموافقات، ويلاحَظ بخصوصه هنا أنها مراسيم بقوانين. وبالتالي، فإن هذا المعيار يحسم بكونها – في الأصل – اختصاصًا للسلطة التشريعية. وأما المعيار **الثاني**، فيتعلق ببنية التشريع. وهنا لوحظ أن المراسيم بقوانين المذكورة صيغت في ثلاثة نماذج:

– النموذج الأول (9 تشريعات): (أ) الاستناد إلى إعلان فبراير 2011 (من دون إعلان مارس 2011، على الرغم من كونه إطارًا مرجعيًا أكثر تفصيلًا)، وقرار سابق لرئيس الجمهورية ذي علاقة بالموافقة على الاتفاقية موضوع المرسوم بقانون؛ (ب) التصريح بالموافقة على الاتفاقية موضوع المرسوم بقانون؛ (ج) تقرير إلغاء قرار الرئيس المشار إليه في الديباجة. وبالبحث عن قرارات الرئيس المشار إليها، تبين أنها لم تُنشر. وبسبب تعذّر الاطلاع عليها، تعذَّر تحديد طبيعة هذه القرارات، هل هي قرارات بقوانين أم قرارات رئاسية؛ إذ أشير إليها بمصطلح "قرار رئيس الجمهورية رقم[...]". يرجح المنطق القانوني أن تكون قرارات بقوانين (وهو ما استدعى إلغاء بتشريع مناظر). كما يلاحَظ أن جميع تشريعات هذا النموذج صدرت في يوم واحد، فيما نشرت في تواريخ مختلفة.

– النموذج الثاني (11 تشريعًا): ما يميزها من تشريعات النموذج الأول هو تضمين ديباجتها عبارة "بعد أخذ رأي مجلس الوزراء"، وعدم الإشارة إلى قرار الرئيس وإلغائه.

– النموذج الثالث (19 تشريعًا): (أ) الاستناد إلى كلٍّ من إعلاني فبراير ومارس 2011؛ (ب) تضمين الديباجة عبارة "بعد أخذ رأي مجلس الوزراء". ويلاحظ أن التشريعات القائمة على هذا النموذج صدرت ونُشر كلٌّ منها في تواريخ متباينة.

تأسيسًا على المقاربة الشكلية، قامت المقاربة الموضوعية على معيارين آخرين: **الأول** موضوع كل مرسوم بقانون، ومدى علاقته بتباين النماذج.

وباستثناء ما تضمنته تشريعات النموذج الأول من مادة إلغاء لقرار سابق لرئيس الجمهورية بالخصوص، فإنه لا يوجد معيار موضوعي يبرر التمايز الشكلي بين النموذج الثالث من جهة والنموذجين الأول والثاني من جهة أخرى. وبالتالي، الأرجح هو أن سبب ذلك يعود إلى عدم التنظيم في إدارة الصياغة التشريعية[291]. أما المعيار الموضوعي **الثاني**، فيكون من خلال الربط بين صدور هذه المراسيم بقوانين والصلاحيات ذات العلاقة المباشرة بمسألة إبرام الاتفاقيات كما نظمها إعلانا فبراير ومارس 2011. والملاحَظ هنا أن كلا الإعلانين لم ينظم هذه المسألة بشكل متكامل[292]، ولا سيما مسألة التصديق على الاتفاقيات التي بقيت غير منظمة.

بالعودة إلى دستور 1971 الساقط، نظمت المادة (151) منه مسألة إبرام المعاهدات والتصديق عليها وفق ما يلي: "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقًا للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمّل خزانة الدولة شيئًا من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

هنا يلاحَظ أن إبرام المعاهدات هو من اختصاص رئيس الجمهورية، وأما اختصاص مجلس الشعب، فهو، كقاعدة، أن يُبلغ بها، والاستثناء أن يوافق على المعاهدات المتعلقة منها بعدد من المجالات المحددة. إن المفهوم الدقيق للتصديق ينطبق على الاستثناء دون القاعدة، بما يطرح أن في وسع رئيس

---

(291) يدعم هذا التفسير أن المراسيم بقوانين الصادرة ضمن النموذج الثالث صدرت في وقت مختلف عن رزم المراسيم بقوانين التي صدرت وفقًا للنموذجين الأول والثاني.

(292) ففي ما يتعلق بإعلان فبراير 2011، اقتصر على الإشارة إلى اختصاص رئيس المجلس العسكري بتمثيل المجلس في الداخل والخارج (بند 3)، والتزام "الدولة بتنفيذ المعاهدات والمواثيق الدولية التي هي طرف فيها (بند 9)؛ وأما إعلان مارس 2011، فإنه اقتصر على الإشارة إلى اختصاص المجلس العسكري في "إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية" (مادة 56/ 6).

الجمهورية أن يبرم المعاهدات ويصادق عليها ويأمر بنشرها. ويدعم هذا التفسير عبارة "وفقًا للأوضاع المقررة"، حيث تفيد هذه العبارة بأن هناك أكثر من وضع للمصادقة على المعاهدات، منها مصادقة مجلس الشعب عليها.

بالبحث في خبرة ما قبل الثورة، يلاحَظ أن تشريعات الموافقة على اتفاقيات صدر بعضها بموجب قوانين[293]، وأكثرها بموجب قرارات بقوانين، سواء خلال انعقاد مجلس الشعب[294]، أو في حال حله[295]، أو بتفويض مؤقت من مجلس الشعب لرئيس الجمهورية بإصدار القرارات بقوانين[296]. والملاحَظ أن أكثرية هذه التشريعات صدرت في ظل حل مجلس الشعب، وكأن رئيس الجمهورية كان ينتهز هكذا فرصة مواتية لإصدار الموافقات بواسطة قرارات بقوانين[297]. وبالمقاربة مع تجربة ما قبل الثورة، يلاحَظ أن المجلس العسكري بلغ مدًى غير مسبوق في إصدار هذا النوع من التشريعات؛ إذ يقدَّر عدد التشريعات المشابهة الصادرة قبل الثورة بحوالى 60 تشريعًا خلال نحو أربعين عام (1971-2010)[298]، فيما أصدر المجلس العسكري 39 تشريعًا في أقل من عام ونصف عام!

---

(293) تضمنت ديباجتها "قرر مجلس الشعب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه". ينظر مثلًا: قانون رقم 160 لسنة 1998، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "أ" (11 حزيران/ يونيو 1998)، ص 11.

(294) مثل قرار بقانون رقم 160 لسنة 2003 (الصادر في 8/ 10/ 2003)، **الجريدة الرسمية**، العدد 48 (29 تشرين الثاني/ نوفمبر 2003)، ص 1909؛ قرار بقانون رقم 166 لسنة 1981 (الصادر في 27/ 10/ 1981)، **الجريدة الرسمية**، العدد 43 مكرر "أ" (27 تشرين الاول/ أكتوبر 1981)، ص 2.

(295) ينظر مثلًا: قرار بقانون رقم 208 لسنة 1990، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 (8 تشرين الثاني/ نوفمبر 1990).

(296) ينظر مثلًا: قرار بقانون رقم 219 لسنة 1994، **الجريدة الرسمية**، العدد 37 تابع (15 أيلول/ سبتمبر 1994)، ص 2.

(297) على سبيل المثال، وبالإشارة إلى الإحصاء التالي عرضه (في المتن) لعدد هذا النوع من التشريعات (حوالى 55 تشريعًا خلال أربعين عامًا)، فإن حوالى الثلثين صدرا في ظل حل مجلس الشعب لعامي 1976 و1971، خصوصًا العام الأول (أكثر من النصف). كما أن ستة أخرى منها صدرت في أول شهرين من حل مجلس الشعب في عام 1987. وهي القرارات بقوانين ذات الأرقام 4-9 لسنة 1987.

(298) يعتمد هذه الإحصاء ما تتيحه محركات البحث في شبكة قوانين الشرق.

تدعم فرضية انتهاز السلطة التنفيذية غيابَ البرلمان لإصدار هذه التشريعات، أن المجلس العسكري أقر (كسلطة تشريعية) وأصدر (كرئيس جمهورية) عشرين مرسومًا بقانون لتمرير اتفاقات أُبرمت قبل قيام الثورة (أحدها في عام 2009، والبقية في عام 2010).

سبقت الإشارة إلى تصنيف المراسيم بقوانين العشرة، الخاصة بالاتفاقيات المبرمة في ظل المجلس العسكري. وباتباع معايير التصنيف السابقة ذاتها بخصوص بقية المراسيم بقوانين هذه (29 تشريعًا)[299]، يلاحَظ ابتداءً أن أغلبها من حيث الطبيعة اتفاقيات بالمعنى الدقيق (28)، فيما أحدها بمنزلة خطابات متبادلة [16]. أما من حيث الجدة والاستحداث، فأغلبها اتفاقات جديدة (21)، فيما البقية معدَّلة (8) [1–6، 16–17]. ومن حيث الطبيعة القانونية للطرف الثاني، فإن أغلبها مع منظمات دولية وإقليمية (17)، فيما البقية مع دول (12). وأخيرًا من حيث الموضوع، فإن أغلبها يتعلق بمسائل اقتصادية ومالية (23 تشريعًا)، فيما تنضوي البقية ضمن الشؤون الدبلوماسية مع دول (3) [18، 19، 35] ومنظمات دولية (3) [7، 8، 38].

أخيرًا، تجدر الإشارة إلى تأخُّر نشر العديد من هذه المراسيم بقوانين، بشكل وسع من المدى الزمني بين تاريخي الإصدار والنشر، ناهيك أصلًا بالفارق بين تاريخي إبرام الاتفاقية وإصدار المرسوم بقانون الخاص بها (يُنظر الملحق: 5–ج). والملاحظة هذه تتبيّن أهميتها عند العلم بأن نفاذ هذه المراسيم بقوانين، وفقًا لما جاء بها، هو اليوم التالي لتاريخ النشر.

---

(299) ملاحظة: أعد هذا التصنيف بالاستناد إلى الملحق رقم (5–ج). ولغايات الاختصار والتيسير، وبالإحالة إلى الملحق المذكور، فقد تمت الإشارة داخل الأقواس المعقوفة [ ] إلى كل مرسوم بقانون بذكر رقمه التسلسلي كما ورد في الملحق (ضمن عمود #)، وليس الرقم الرسمي للتشريع. وقد أدرجت أحيانًا في المتن، فيما أدرجت أحيانًا أخرى في الحواشي. أما الأرقام داخل الأقواس العادية ( )، فهي تشير إلى عدد/كم التشريعات ذات العلاقة بالموضوع. لن يتم توثيق التشريعات في الهوامش نقلًا عن **الجريدة الرسمية**، بحكم الإحالة للملحق المذكور الذي يرد فيه تاريخ النشر.

ب- اضطلاع الجيش باختصاصات مالية واقتصادية للسلطة التشريعية

إضافة إلى التشريع، اضطلع المجلس العسكري في الممارسة باختصاصين آخرين للسلطة التشريعية، يدخلان ضمن "سلطة الإقرار" في مجالات مالية واقتصادية، ثانيهما استنادًا إلى صلاحياته بموجب المادة (56) من إعلان مارس 2011، وهو إقرار الموازنة العامة (الفرع: ب. ب)، أما الأول فمارسه على سبيل التوسع في الاختصاصات، والاضطلاع بالاختصاصات التي نص عليها الإعلان ذاته لمجلس الشعب بعد انعقاده، وهو إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (الفرع: ب. أ)[300].

بموجب التشريع، وفي التطبيق، يصدر قانونا الموازنة العامة وخطة التنمية بشكل متزامن، ويحتكمان إلى دورة السنة المالية، وذلك في ضوء خصوصية العلاقة بينهما[301]. هنا لا بد من تأكيد أن إقرار الخطة والموازنة يصدر أصولًا بموجب قوانين عن البرلمان أو قرارات بقوانين عن رئيس الجمهورية (وفق الحالة)[302]، إلا أنها لا تعد قانونًا بالمعنى الموضوعي، وإنما بالمعنى الشكلي فحسب، لصدورها عن السلطة التشريعية. أما من حيث المضمون والجوهر، فهي أعمال إدارية ومالية[303].

---

(300) قُدِّم إقرار الخطة على إقرار الموازنة اتفاقًا والمنطق الذي أكده قانون "الموازنة العامة للدولة" رقم 53 لسنة 1973، وقانون "إعداد الخطة العامة للدولة" رقم 70 لسنة 1973؛ إذ نص القانون الأول عند تعريفه لـ "الموازنة العامة للدولة" على أنها "هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقًا للسياسة العامة للدولة" (المادة 1)؛ كما نص القانون الثاني على أن "يراعى في إعداد الموازنة العامة للدولة الالتزام بأهداف الخطة السنوية" (مادة 5/ 3). ينظر: قانون رقم 53 لسنة 1973، **الجريدة الرسمية**، العدد 31 (2 آب/ أغسطس 1973)؛ قانون رقم 70 لسنة 1973، **الجريدة الرسمية**، العدد 34 (23 آب/ أغسطس 1973). ينظر بشكل عام (ليس بخصوص مصر كحالة) في العلاقة بين الخطة والموازنة: يوسف شباط، "إعداد الموازنة العامة للدولة علمًا وعملًا: دراسة مقارنة"، **مجلة الأمن والقانون** (الإمارات)، مج 9، العدد 1 (كانون الثاني/ يناير 2001)، ص 180-181.

(301) وفقًا لما أشير له في الحاشية السابقة.

(302) في تصنيف المراسيم بقوانين التي سنّها وأصدرها المجلس العسكري (الذي سبق عرضه)، أدرجت المراسيم بقوانين ذات العلاقة بالخطة العامة والموازنة ضمن طائفة خاصة بها (الطائفة الأولى)، وأحيل تناولها إلى هذا الموضع.

(303) هذا طبعًا ما لم يصدر قانون الموازنة متضمنًا تعديلًا لقانون أو فرض ضرائب جديدة (وهو المسلك الذي عمد إليه المجلس العسكري، وسيشار إليه بعد قليل). ينظر بخصوص الموازنة العامة: =

(ب. أ) إقرار الجيش الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

نصَّ قانون إعداد الخطة العامة للتنمية على أن هدف "التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية" هو "رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومي وتوسيع نطاق الخدمات، وصولًا إلى مجتمع الكفاية والعدل [...]" (مادة 1). كما نص على أن تكون الخطة "عامة طويلة الأجل" [...] وتقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل، وتقسم هذه بدورها إلى خطط سنوية تفصيلية تتو[ا]فر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سني الخطة" (مادة 3). ومنذ صدور القانون المذكور في عام 1973، وكما يلاحَظ بتتبع **الجريدة الرسمية**، يصدر قانون دوري كل عام باعتماد خطة سنوية[304]. أما الخطة المتوسطة الأجل، فبدأت مرحَلتها زمنيًا منذ عام 1978 باعتماد أول خطة خمسية[305]، لتبدأ الصدور بشكل مستقل كل خمسة أعوام، إلى جانب صدور الخطة السنوية للعام ذاته الذي تصدر به الخطة الخمسية.

بقيام الثورة، كان آخر قانون لاعتماد خطة التنمية قد صدر في نهاية أيار/ مايو 2010 (للعام 2010/ 2011)[306]، ضمن الخطة الخمسية السادسة في عامها الرابع[307]. ومع تولّي المجلس العسكري، وفي الموعد الدوري لصدور

= طاهر الجنابي، **علم المالية العامة والتشريع المالي** ([د. م.]: دار الكتب للطباعة والنشر بجامعة الموصل، [د. ت.])، ص 105-106. أما بخصوص الخطة، فإيرادها في حكم الموازنة هو على سبيل اجتهاد الباحث بالقياس.

(304) أولها القانون رقم 128 لسنة 1973، **الجريدة الرسمية**، العدد 53 مكرر "أ" (31 كانون الأول/ ديسمبر 1973).

(305) قانون رقم 55 لسنة 1978 "باعتماد الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (1978-1982)"، **الجريدة الرسمية**، العدد 35 (31 آب/ أغسطس 1978).

(306) القانون رقم 72 لسنة 2010، **الجريدة الرسمية**، العدد 21 تابع (27 أيار/ مايو 2010)، ص 3-22.

(307) القانون رقم 100 لسنة 2007 "باعتماد الخطة الخمسية السادسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام (2007/ 2008 - 2011/ 2012)، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 مكرر (12 حزيران/ يونيو 2007)، ص 3-9.

الخطة السنوية، أقر المجلس (كسلطة تشريعية) وأصدر (كرئيس دولة) خطة العام 2011/ 2012، ضمن الخطة الخمسية المذكورة في عامها الأخير[308]. وبعد سنة ميلادية – مالية جرى، قبل يومين من تسليم السلطة إلى الرئيس المنتخب، إقرار خطة العام 2012/ 2013 وإصدارها ضمن خطة خمسية جديدة[309].

في الإجمال من حيث الشكل، فإن صيغة قوانين الخطة السنوية للتنمية قائمة – إلى حد ما – على نموذج واحد، ولا سيما القوانين الصادرة خلال العقد الأخير[310]. أما من حيث المحتوى، فتتباين بينيًا من حيث القيم المالية المستهدف تحقيقها؛ ذلك أن الخطة السنوية تشير إلى قيم الزيادة في الموارد الكلية والناتج المحلي الإجمالي ومعدل النمو التي "تُعتمد الأهداف العامة لإطار" الخطة في ضوئها (مادة 1). كما تشير إلى المبلغ المستهدف لاعتماد "برنامج شراء الأصول غير المالية (الاستخدامات الاستثمارية)" وتوزيعاته (مادة 2)[311]، والمبلغ المستهدف للقروض الميسرة وتوزيعاته (مادة 5). أما بقية المواد، فتنظم مسؤوليات إنفاذ الخطة.

بالمقارنة بين الخطتين اللتين اعتمدهما وأصدرهما المجلس العسكري (2011/ 2012 و2012/ 2013)، وآخر خطتين قبل الثورة (2009/ 2010 و2010/ 2011)[312]، وأول خطتين تاليتين لانتهاء الحكم

---

(308) مرسوم بقانون رقم 50 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 25 مكرر "ب" (28 حزيران/ يونيو 2011)، ص 3–22.

(309) مرسوم بقانون رقم 26 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 26 تابع "أ" (28 حزيران/ يونيو 2011)، ص 3–22.

(310) تتكون من ديباجة مختصرة، وعشر مواد تحيل في التفصيلات إلى خمس قوائم مرفقة. كما يلحق به "التأشيرات العامة للاستخدامات الاستثمارية للهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية" لتلك السنة المالية.

(311) حيث تتوزع في: استثمارات الحكومة؛ الهيئات الاقتصادية؛ الشركات العامة؛ قطاع الأعمال الخاص والتعاوني.

(312) اللتان اعتمدهما مجلس الشعب وأصدرهما رئيس الجمهورية: القانون رقم 72 لسنة 2010، **الجريدة الرسمية**، العدد 21 تابع (27 أيار/ مايو 2010)، والقانون رقم 72 لسنة 2009، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 تابع (28 أيار/ مايو 2009)، ص 3–22.

المباشر للمجلس العسكري (2013/ 2014 و2014/ 2015)[313] (يُنظر الملحق: 6-أ)[314]؛ يلاحَظ أن تجربة المجلس العسكري جاءت حلقةَ وصل لتغير تدريجي في قيم المبالغ المستهدفة، كما يلي: (1) استمرار ارتفاع المبالغ المستهدف تحقيقها في الموارد الكلية والناتج المحلي، في مقابل انخفاض في معدل النمو المستهدف في الخطة الأولى للمجلس العسكري، التي شهدت تدنيًا لنسبتها لتعاود الارتفاع مجددًا ونسبيا في الخطة الثانية، وتنتكس تاليًا؛ (2) قطع استمرار ارتفاع مبالغ الاستخدامات الاستثمارية في الخطة الأولى للمجلس العسكري، التي شهدت انخفاضًا، لتعاود الارتفاع مجددًا في الخطط التالية؛ (3) انخفاض كبير نسبيًا للمبلغ المستهدف للقروض الميسرة.

بذلك، فإن التغيير في خطتي المجلس العسكري متوافق ومسارين: الأول، زمني طبيعي، والثاني ظرفي يتمثل في الأزمة المالية التي عانتها البلاد بعد الثورة[315]؛ ومن دون إغفال لتراجع سعر صرف الجنيه المصري في مقابل العملات الصعبة[316]. وهكذا يخلص إلى أن المجلس العسكري، في تخطيطه للتنمية، لم يُحدث اختراقًا على مسلك النظام ما قبل الثورة.

(313) الأولى اعتمدها وأصدرها الرئيس مرسي قبل ثلاثة أيام من إسقاطه، فيما الثانية أصدرها الرئيس السيسي؛ ذلك أنها لم تصدر في عهد الرئيس المؤقت (عدلي منصور): قانون رقم 18 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 26 مكرر "ب" (30 حزيران/ يونيو 2013)، ص 11-31؛ قرار بقانون رقم 64 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 26 مكرر "ز" (2 تموز/ يوليو 2014)، ص 2-22.

(314) يوضح الملحق المحال إليه التغيرات في الخطط السنوية.

(315) ينظر بشأن أثر الثورة في الاقتصاد المصري: حسن، "السياسات العامة"، ص 454-460؛ فرج عبد العزيز عزت، "انعكاسات ثورة 25 يناير 2011 على الاقتصاد المصري"، **المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة** (مصر)، العدد 4 (تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 595-623؛ ريهام السيد مصطفى مكاوي، "الأثار الاقتصادية لثورة يناير 2011 على الاقتصاد المصري"، **المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة** (مصر)، العدد 2 (نيسان/ أبريل 2016)، ص 413-430.

(316) استمر هبوط قيمة الجنيه المصري أمام الدولار الأميركي عامًا تلو آخر منذ بداية الثورة (ينظر الصف الأخير من الجدول في الملحق 6-أ). أما "اليوم" (تزامنًا وكتابة هذه الجزئية الموافق لبداية السنة المالية الجديدة: 2/ 7/ 2017)، وبعد "تعويم" الجنيه، بلغ سعر الصرف 18,02 جنيهًا للدولار الواحد. المصدر: البنك المركزي المصري، في: http://www.cbe.org.eg

(ب. ب) إقرار الجيش للموازنة العامة للدولة

أشير سابقًا إلى أن فئة المراسيم بقانون ذات العلاقة بالموازنة تشمل 207 مراسيم بقانون[317]. تتوزع هذه إلى مجموعتين أساسيتين: مراسيم بقانون ربط الموازنة، وأخرى ربط حساب ختامي للموازنة[318]. ثمانية مراسيم بقوانين فقط ذات علاقة بالموازنة العامة للدولة (وهي ما تُعنى بها الدراسة)، أما البقية، فهي تخص الوزارات والهيئات العامة (وهي ما لن يُعرض لها)[319].

خلال الفترة التي تولّى فيها المجلس العسكري "إدارة شؤون البلاد"، بما فيها السلطة التشريعية، أشرف على دورة كاملة للموازنة العامة (سنة مالية = سنة ميلادية)، هي الخاصة بالسنة المالية 2011/ 2012؛ حيث إن السنة المالية - في الأصل - تبدأ من أول تموز/ يوليو، وتنتهي في آخر حزيران/ يونيو من العام التالي[320]. لكن كان للمجلس العسكري أن يتدخل في موازنتي السنتين الماليتين السابقتين (2010/ 2011، و2009/ 2010)، والسنة المالية التالية (2012/ 2013)، إلا أن شكل تدخّله اختلف بين سنة وأخرى.

تدخل في السنة المالية (2010/ 2011) - وهي السنة التي اندلعت في منتصفها الثورة - على شكل إجراء تعديلين على قانون ربط موازنتها، وإقرار

---

(317) أي ما نسبته حوالى 67 في المئة من مجمل المراسيم بقوانين التي سنّها المجلس العسكري وأصدرها.

(318) يُقصد بقانون ربط الموازنة: القانون الذي يصدره البرلمان بعد "الاقتراع بالموافقة على مشروع الموازنة العامة بأكمله"، ليحدد "الرقم الإجمالي لكلٍّ من الإيرادات العامة، والنفقات العامة. كما يُرفق به جدولان، يتضمن أحدهما تفصيلات الإيرادات العامة، ويتضمن الآخر تفصيلات النفقات العامة"، وذلك فيما يقصد بقانون ربط الحساب الختامي: القانون الصادر بتضمين النفقات العامة التي أُنفقت، والايرادات العامة التي حُصلت خلال السنة المالية. وزارة المالية - جمهورية مصر العربية، "الموازنة في 25 سؤال وجواب" (كانون الثاني/ يناير 2014)، ص 11، 6، شوهد في 17/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/0iWqhb

(319) للتذكير، يجري الحديث هنا عن مراسيم بقوانين أقرها المجلس العسكري (كسلطة تشريعية) وأصدرها (كرئيس دولة).

(320) المادة (2) من قانون رقم 53 لسنة 1973، كما عدلت بموجب المادة (1) من قانون رقم 104 لسنة 1980 "في شأن تحديد السنة المالية"؛ حيث كانت تتطابق السنة المالية مع السنة الميلادية.

وإصدار قانون ربط حسابها الختامي[321]. وأما التعديلان، فكان الأول بتعديل بعض الأبواب "لمواجهة المتطلبات الإضافية لاستخدامات الباب الخامس (المصروفات الأخرى)"، وجاء في مرحلة مبكرة من استلامه السلطة[322]؛ والثاني "بفتح اعتماد إضافي بالموازنة [...] لمواجهة المتطلبات الإضافية لدعم السلع التموينية"[323]. أما السنة المالية السابقة لها (2009-2010)، فقد تدخل بها بإقرار وإصدار مرسوم قانون بربط حسابها الختامي، في وقت متأخر على موعد ربطها المفترض[324].

أما بخصوص السنة المالية (2011/2012)، فإن المجلس العسكري أقر مرسومًا بقانون ربط الموازنة الخاص بها وأصدره (لهذا التشريع خصوصية سيجري التعقيب عليها لاحقًا)[325]، وعدّل في وقت لاحق التأشيرات العامة المرافقة له[326]، ثم عدّل ربط الموازنة العامة ذاته، مخفضًا اعتمادات أبواب مصروفات الموازنة[327]. وعلى الرغم من مزامنة السنة المالية المذكورة لفترة حكم المجلس العسكري، فإن ربط حسابها الختامي تأخر، ليصدر بقانون عن الرئيس المنتخب[328]. وكان المجلس العسكري قد أقر قبل ذلك مرسومًا

---

(321) مرسوم بقانون رقم 190 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 52 مكرر "أ" (31 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 3-29.

(322) وفيه نقل مبلغ مخصص لسداد الفوائد إلى باب "المصروفات الأخرى". مرسوم بقانون رقم 5 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 6 مكرر "ج" (16 شباط/ فبراير 2011)، ص 11-16.

(323) مرسوم بقانون رقم 38 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 15 مكرر "ب" (19 نيسان/ أبريل 2011)، ص 3-10.

(324) مرسوم بقانون رقم 137 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 49 تابع (8 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 3-29.

(325) مرسوم بقانون رقم 51 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 25 مكرر "ب" (28 حزيران/ يونيو 2011)، ص 23-63.

(326) مرسوم بقانون رقم 127 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 41 مكرر "د" (19 تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 3-4.

(327) مرسوم بقانون رقم 189 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 52 تابع (29 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 4-7.

(328) قانون رقم 99 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 49 تابع (6 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 3-29.

بقانون ربط موازنة السنة المالية التالية (2012/ 2013) وأصدره[329]. وهذا هو شكل تدخّل المجلس العسكري بخصوص هذه السنة المالية.

بذلك، اضطلع المجلس العسكري بأبرز تدخلات السلطة التشريعية في ما يتعلق بإقرار الموازنة العامة: إقرار ربط الموازنة، وتعديله، وإقرار الحساب الختامي. أما من حيث المضمون، فإن مقارنة بين السنوات المالية الأربع التي تدخل فيها المجلس العسكري تشريعيًّا (بما فيها سنتا تولّيه الحكم)، والسنتين الماليتين التاليتين (يُنظر الملحق: 6-ب)[330]، تظهر ما يلي: (1) ارتفاع في السنة المالية 2011/ 2012، لكل من مقدار إجمالي الإيرادات وإجمالي المصروفات (سواء المتوقع في ربط الموازنة أو الفعلي في الحساب الختامي)، ومستوى "العجز الكلي نسبة للناتج المحلي"[331]، عمّا كان في السنتين السابقتين (وإن كانت السنوات التالية وصلت إلى مستويات أعلى). (2) اتساع الفارق في العجز الكلي نسبة إلى الناتج المحلي بين ما هو متوقع في ربط الموازنة وفعلي في الحساب الختامي.

في تجربة المجلس العسكري هذه، يجدر إبداء الملاحظات حول أول مرسوم بقانون يقره ويصدره لربط الموازنة العامة، وهو المرسوم بقانون

---

(329) مرسوم بقانون رقم 27 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 26 تابع "أ" (28 حزيران/ يونيو 2011)، ص 23-64.

(330) يوضح الملحق المحال إليه أبرز التغيرات في ربط الموازنة والحسابات الختامية للسنوات المالية المشار إليها أعلاه (هي ذاتها عينة الدراسة بخصوص الخطة العامة)، بالتركيز على مدخل "العجز الكلي نسبة إلى الناتج المحلي".

(331) العجز الكلي: يمثّل العجز النقدي (وهو الفارق بين المصروفات والإيرادات)، مضافًا إليه صافي الحيازة من الأصول المالية (وهي الفارق بين حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية من الاستخدامات والمتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية، وبمراعاة استبعاد حصيلة بيع الأصول غير المالية). ينظر: المادة (8/ أ-ب) من قانون الموازنة العامة للدولة (السابق الإشارة إليه)، كما عدلت بموجب القانون رقم 87 لسنة 2005. أما الناتج المحلي، فهو مقياس إجمالي للإنتاج في بلد ما، و"يساوي مبلغ القيمة المضافة لجميع الوحدات المؤسسية المشاركة في الإنتاج (مضافًا إليها أي ضرائب ومطروحًا منها أي دعم على المنتوجات غير المشمولة في قيمة مخرجاتها)". الأمم المتحدة، **نظام الحسابات القومية** (2008)، ص 64، شوهد في 24/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/ayRVAh؛ ينظر بخصوص نمو قيمة الناتج المحلي: البنك الدولي عبر الرابط، شوهد في 24/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/1vc417

رقم (51) لسنة 2011. عمد المجلس العسكري في هذا التشريع إلى تضمينه تعديلًا لقانون الضريبة على الدخل[332]، مستحدثًا شريحة ضريبية رابعة[333]. يُعتبر هذا المسلك في علم المالية العامة مسلكًا "معيبًا ويصعب تبريره [،] لأن القانون المتعلق بالتصديق على الموازنة ذو صفة مؤقتة لا تتجاوز مدته سنة مالية في الغالب". ويُعمد إلى هذا المسلك عادة من قبيل انتهاز السلطة التنفيذية "فرصة تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للتصديق"[334].

بالبحث في النظام التشريعي المصري منذ عقود عدة، تعذّر الوصول إلى ممارسة مشابهة[335]. وفي الوقت الذي صمت فيه إعلان مارس 2011 (الصادر في ظله هذا المرسوم بقانون) عن حظر هذا المسلك أو إجازته، يلاحظ أن دستور 1971، بموجب تعديل 2007، أجاز بنص صريح تضمين قانون الموازنة "تعديلًا في أي قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق [التوازن بين الإيرادات والنفقات]" (مادة 115). وهو الحكم الذي استنسخه دستورا 2012 (مادة 116) و2014 (مادة 124).

أما في ما يتعلق بموازنة الدفاع، فإن قوانين ربط الموازنة والحساب الختامي (كما نشرتها **الجريدة الرسمية**) لا تُظهر ذلك، بحكم كونها تقوم على التصنيف/التقسيم "الاقتصادي" فحسب، ولا تشمل التصنيف الوظيفي[336]؛

---

(332) قانون رقم 91 لسنة 2005، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع (9 تموز/يوليو 2005)، ص 2-72.

(333) بالأصل هي ثلاث شرائح، تتدرج نسبة الضريبة عليها من 10 في المئة إلى 20 في المئة، واستُحدثت شريحة رابعة (أكثر من عشرة ملايين جنيه)، تكون نسبة الضريبة على دخلها 25 في المئة. كما يشار إلى أن هذه المادة عدلت مرتين إضافيتين خلال نطاق الدراسة في عهدي الرئيس المنتخب والرئيس المؤقت، بموجب تشريعات عادية وليست خاصة بالموازنة العامة.

(334) الجنابي، **علم المالية العامة**، ص 105-106 (متحدثًا في سياق عام وليس حول التجربة قيد الدراسة).

(335) كما يظهر من خلال البحث في عناوين تشريعات الموازنة عبر شبكة قوانين الشرق، شوهد في 2017/7/22.

(336) يُقصد بالتقسيم الاقتصادي "تقسيم مصروفات الحكومة ومواردها وفقًا لنوع الإنفاق أو الإيراد والهدف منه [...]، وتقسيم الموارد العامة وفقًا لمصادرها"، فيما يُقصد بالتقسيم الوظيفي: "توزيع =

فالمادة (4) من قانون الموازنة العامة للدولة لا تلزم إلا بعرض الموازنة على مجلس الشعب - من بين ما يُعرَض - وفقًا للتصنيف الوظيفي لنشاطات الدولة. إلا أن الموقع الإلكتروني لوزارة المالية ينشر المصروفات بالتقسيم الوظيفي، ومن بينها "قطاع الدفاع والأمن القومي"[(337)].

بالتدقيق في موازنة الدفاع والأمن القومي وفقًا للتصنيف الوظيفي (يُنظر الملحق: 6-ج)[(338)]، يلاحَظ إجمالًا أن نسبة موازنة هذا القطاع من الموازنة العامة آخذة في التناقص التدريجي[(339)]، وهي أصلًا لا تشكل نسبة كبيرة؛ فمتوسطها خلال عينة الدراسة حوالى 5.6 في المئة من إجمالي الموازنة العامة. وبذلك، فإن تدخّل المجلس العسكري في هذا الخصوص كان أشبه بحلقة وصل بين ما قبل الثورة وبعد تخليه عن الحكم المباشر. وهنا تجدر الإشارة إلى أن في وسع الجيش أصلًا الاستغناء كليًا عن مخصصات الدولة له، وذلك بحكم اكتفائه ذاتيًا من خلال نشاطه الاقتصادي الذي يرفد حسابه البنكي الخاص المستقل عن حساب الدولة (وفقًا لما سيشار إليه لاحقًا).

كما يلاحَظ أن موازنة القطاع تقسم وظيفيًا إلى خمسة بنود: الأجور والتعويضات للعاملين، شراء السلع والخدمات، الدعم والمنح والمزايا

= النفقات على الوظائف أو القطاعات والأهداف التي تستهدف الحكومة تحقيقها، سواء كانت أهدافًا اجتماعية أو اقتصادية". وزارة المالية - جمهورية مصر العربية، "دليل تصنيف الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية: وفقًا لإحصاءات مالية الحكومة لعام 2001" (القاهرة: 2016)، ص 96، 46، شوهد في 17/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/HVLPCD

(337) أشار "دليل تصنيف الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية"، ص 47، إلى أنه "وفقًا لآخر تقسيم لنظام إحصائيات مالية الحكومة" في عام 2001، "يتم تقسيم الوظائف الحكومية إلى عشرة قطاعات وظيفية: '1. الخدمات العامة؛ 2. الدفاع والأمن القومي؛ 3. النظام العام وشـ[ـؤ]ون السلامة العامة [...]".

(338) يوضح الملحق المحال إليه نمو موازنة (مصروفات) قطاع الدفاع والأمن القومي في الموازنات العامة للسنوات المالية في عينة الدراسة.

(339) وإن شهدت ارتفاعًا طفيفًا جدًا في بداية عهد السيسي (كما يظهر في الملحق المذكور). تجدر الإشارة إلى أن التناقص التدريجي في الموازنة العسكرية هو سابق على نطاق عينة الدراسة في الملحق. ينظر الموازنة العسكرية لمصر خلال الفترة ما بين 2001-2012:
Military Budget, "Egyptian Military Budget (2001-2012)," accessed on 11/6/2017, at: https://bit.ly/3ED7r8R

الاجتماعية، المصروفات الأخرى، وشراء الأصول غير المالية (الاستثمارات). ولطالما شكل بند "المصروفات الأخرى" أكثر من 99 في المئة من إجمالي موازنة القطاع؛ إذ جرت العادة على تحميل هذا البند أغلب قيمة الموازنة تحت عنوان السرية، حيث لا ترد ضمنه أي تفصيلات، وهو ما يميز هذا القطاع عن باقي القطاعات الأخرى، حيث إن أغلبية ما في بند "المصروفات الأخرى" ضمن الموازنة العامة تعبّر عن/ تستوعب البند ذاته في موازنة هذا القطاع. وهنا أيضًا، يلاحَظ أن تدخّل المجلس العسكري كان أقرب إلى كونه حلقة وصل بين ما سبقه وما سيليه.

ثانيًا: تعايش الجيش مع السلطة حال وجودها

تناولنا سابقًا (الفرع "أولًا") تحكّم المجلس العسكري في السلطتين التنفيذية والتشريعية، من خلال الحلول مكان رئيس الجمهورية والبرلمان في غيابهما، وذلك خلال الفترة التي انفرد فيها المجلس بالحكم، والتي امتدت من 11 شباط/ فبراير 2011 إلى 29 حزيران/ يونيو 2012، مع استثناء - بخصوص السلطة التشريعية - فترة انعقاد مجلس الشعب (بين انتخابه وحله). أما هنا (الفرع "ثانيًا") فنتناول تعايش المجلس العسكري مع السلطتين التشريعية والتنفيذية حال وجودهما. وتستغرق هذه الحالة مجمل ما تبقى من الفترة الانتقالية، وصولًا إلى تنصيب السيسي رئيسًا للجمهورية في صيف عام 2014.

قُدِّمَت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الفرع "أولًا" انسجامًا ومنطقَ قوة الأولى وحضورها على الثانية عمومًا، وفي السياق المصري بشكل خاص. إلا أن مقتضًى آخر في هذا الفرع (ثانيًا) يلح على تقديم السلطة التشريعية (الفرع 1) على السلطة التنفيذية (الفرع 2)، ويتمثل في منطق حقيقة تَشَكُّل الأولى (بانعقاد مجلس الشعب في 23 كانون الثاني/ يناير 2012) قبل الثانية (بتنصيب الرئيس المنتخب في 30 حزيران/ يونيو من العام ذاته).

1 - تعايش الجيش مع السلطة التشريعية

في الطريق إلى انعقاد مجلس الشعب في 23 كانون الثاني/ يناير 2012، تأجل موعد عقد الانتخابات أكثر من مرة. وتعددت "الذرائع" التي ساقها المجلس العسكري (المتحكم في إجرائها) لتأجيل الانتخابات، لكنها عقدت بالنهاية، وقام قبالته برلمان ينتزع منه السلطة التشريعية التي تولاها مؤقتًا إلى حين انتخاب البرلمان، وذلك عملًا بالمادة (33) من إعلان مارس 2011. لم يعمر مجلس الشعب طويلًا؛ إذ سرعان ما حله المجلس العسكري (16 حزيران/ يونيو 2012)، استنادًا إلى قرار المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض مواد القانون الذي انتُخب وفقًا له. عادت السلطة التشريعية مؤقتًا إلى المجلس العسكري، بموجب إعلان يونيو 2012 (المكمل)، وقد اقتصرها على التشريع دون الاختصاصات الأخرى (مادة 1). لكن سرعان ما فقدها أيضًا بصدور الإعلان الدستوري الأول للرئيس المنتخب (إعلان أغسطس 2012)، الذي نزع بموجبه السلطة التشريعية من المجلس العسكري وأناطها برئيس الجمهورية (مادة 2).

مع صدوره في نهاية عام 2012، نص الدستور في أحكامه الانتقالية على تولّي مجلس الشورى "سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد" (مادة 220)[340]. ولم تقف دورة السلطة التشريعية عند هذا الحد؛ فبإسقاط الرئيس المنتخب وتولّي الرئيس المؤقت، عمد الثاني مبكرًا - في إعلان 6 يوليو 2013 - إلى حل مجلس الشورى، وأناط بنفسه - بموجب إعلان 8 يوليو 2013 - السلطة التشريعية إلى حين انتخاب مجلس النواب الجديد (مادة 24).

هكذا، دارت السلطة التشريعية، منذ حل مجلس الشعب في النظام القديم بداية الانتقال، من المجلس العسكري إلى مجلس الشعب الجديد، ثم عادت

---

(340) "مجلس النواب" هي التسمية الجديدة البديلة من "مجلس الشعب" الموروثة من عهد ما قبل الثورة، والدارجة خلال الانتقال حتى نهاية عام 2012 (موعد صدور الدستور الذي اعتمدها ابتداءً).

إلى المجلس العسكري، وما لبثت أن انتقلت إلى الرئيس المنتخب، ثم مجلس الشورى، واستقرت أخيرًا لدى الرئيس المؤقت (يُنظر الملحق 4). وبذلك، يكون المجلس العسكري قد تعايش مع ثلاث مؤسسات اضطلعت بممارسة السلطة التشريعية: الأولى صاحبة الاختصاص التشريعي الأصيل، ممثلة بمجلس الشعب (الفرع أ)، والثانية والثالثة اضطلعتا بهذا الاختصاص بصفة عرضية في غياب مجلس الشعب، وهما مؤسستا الرئاسة ومجلس الشورى (الفرع ب)[341].

أ- تعايش الجيش مع السلطة التشريعية الأصيلة

لم تتجاوز فترة التعايش بين المجلس العسكري ومجلس الشعب الخمسة أشهر (للدقة هي أربعة أشهر و22 يومًا). وخلال هذه الفترة، قام التعايش بينهما على محورين أساسيين صبغا سمة العلاقة القائمة بينهما: التفاهم (الفرع: أ. أ) والتنازع (الفرع: أ. ب).

(أ. أ) تفاهم الجيش مع مجلس الشعب

يجري الحديث هنا حول طبيعة العلاقة القائمة نتيجة اضطلاع المجلس العسكري باختصاصات تنفيذية لرئيس الجمهورية متصلة بالعلاقة مع مجلس الشعب. وإن لمجموعة الاختصاصات هذه طبيعة خاصة؛ فهي من حيث تصنيفها اختصاصات تنفيذية أناطها إعلان مارس 2011 بالمجلس العسكري. وهي من حيث نوع العلاقة بين المجلس العسكري والسلطة التنفيذية تندرج ضمن حالة "الإحلال"، وفقًا لمنطق الفرع "أولًا" (السابق)، إلا أنها تأتي من حيث التوظيف ضمن حالة "التعايش" بين المجلس العسكري كسلطة تنفيذية ومجلس الشعب كسلطة تشريعية، ولذلك يجري تناولها في هذا الفرع (ثانيًا). هذه الاختصاصات

---

(341) صحيح أن مجلس الشورى هو تاريخيًا الغرفة الثانية في البرلمان المصري، إلا أنه في الخبرة المصرية لم يضطلع باختصاص التشريع بالمعنى الدقيق والكامل لهذا الاختصاص. وبالتالي اضطلاعه بالاختصاص التشريعي خلال الفترة المشار إليها ليس من قبيل اضطلاع الأصيل باختصاصه. وسيجري لاحقًا التعقيب حول هذه المؤسسة والجدل الذي تعلق بها خلال المرحلة الانتقالية.

هي: استيفاء متطلبات انعقاد مجلس الشعب (الفرع: أ. أ. أ)، وحق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها (الفرع: أ. أ. ب).

(أ. أ. أ) استيفاء متطلبات انعقاد مجلس الشعب

يدخل ضمن المتطلبات الواجب استيفاؤها من المجلس العسكري لانعقاد مجلس الشعب: استكمال تشكيله بتعيين الأعضاء المعينين (الفرع: أ. أ. أ. أ)، ودعوة مجلسي الشعب والشورى للانعقاد (الفرع: أ. أ. أ. ب).

(أ. أ. أ. أ) استكمال تشكيل مجلس الشعب بتعيين الأعضاء المعينين

عملًا بالمادة (56/ 3) من إعلان مارس 2011، أصدر رئيس المجلس العسكري قرارًا بتعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب، قبل انعقاده بيومين[342]. وحاول بهذه التعيينات استمالة المسيحيين أو إنصافهم، بتعيين خمسة منهم، بوصفهم الفئة الأقل حظًا في نتائج الانتخابات[343]. وفيما رحبت الكنائس بهذه التعيينات، فإنها لم تُرضِ بعض المنابر المسيحية غير الرسمية، بداعي أن المجلس العسكري حرص على اختيار شخصيات "مجهولة"، و"بعيدة عن العمل السياسي والاجتماعي"[344].

هنا تجدر الإشارة إلى أن الإعلان الدستوري لم يمنح المجلس العسكري صلاحية مباشرة لتعيين الأعضاء المعينين في مجلس الشورى، بل قصرها فقط على مجلس الشعب (مادة 56/ 3)؛ ذلك أن الإعلان جعل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية "فور انتخابه"؛ إذ منحه "استكمال تشكيل المجلس بتعيين

---

(342) قرار رقم 43 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 3 مكرر (21 كانون الثاني/ يناير 2012)، ص 2.

(343) لم تفرز الانتخابات إلا ستة مسيحيين فقط، أي 1.2 في المئة من إجمالي مجلس الشعب. وبعد التعيينات، ارتفعت نسبة عضوية المسيحيين إلى 2.2 في المئة. ينظر: مازن حسن، "السلطة التشريعية: دورة كاملة والعودة إلى المربع واحد". في: **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة**، ص 313.

(344) "'الكنائس' ترحب بتعيين 5 مسيحيين في 'الشعب'.. ونشطاء: 'العسكري' اختارهم 'مجهولين'"، **المصري اليوم**، تقرير عماد خليل، 22/ 1/ 2012، شوهد في 19/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/nK5iqc

ثلث أعضائه" (مادة 41)، وبالتالي ليس صحيحًا القول إن المجلس العسكري لم يقم "باستخدام سلطته في تعيين ثلث أعضاء هذا المجلس"[345]، بل الأصح أن المجلس العسكري لم يوسع من اختصاصاته المباشرة بالاضطلاع بهذا الاختصاص الوارد صراحة في الإعلان لرئيس الجمهورية، كما فعل مثلًا عندما وسع اختصاصاته التشريعية بالاضطلاع باختصاصات وردت بشكل مباشر لمجلس الشعب، مثل إقرار الخطة العامة للتنمية كما سبق وأشير.

(أ. أ. أ. ب) دعوة مجلسي الشعب والشورى للانعقاد

عملًا بالمادة (56/ 4) من إعلان مارس 2011، أصدر رئيس المجلس العسكري بتاريخ 22 كانون الأول/ ديسمبر 2011 قرارًا بدعوة مجلس الشعب إلى الانعقاد بتاريخ 23 كانون الثاني/ يناير 2012[346]. كما أصدر قرارًا بتاريخ 31 كانون الأول/ ديسمبر 2011 بدعوة مجلس الشورى إلى الانعقاد بتاريخ 28 شباط/ فبراير 2012[347]. وكما أشير سابقًا (في الفصل الأول)، أصدر المجلس العسكري في وقت لاحق قرارين أيضًا بدعوة المجلسين إلى اجتماعين مشتركين لغايات انتخاب اللجنة التأسيسية لوضع الدستور، وذلك عملًا بأحكام المادة (60) من إعلان مارس 2011.

لم يثر اضطلاع المجلس العسكري بهذين الاختصاصين (استكمال التشكيل والدعوة للانعقاد) أي إشكالات حقيقية، لما يتسمان به من هامشية نسبية، إلا أن الاختصاص الأهم كان هو "حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها" (مادة 56/ 5). يُقصد بهذا الاختصاص مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في الاختصاص التشريعي، بحيث تسن الثانية التشريع وتحيله في شكل مشروع إلى الأولى، لتقوم بدورها إما بإصداره (ختمه) ونشره في **الجريدة**

(345) ينظر: حسن، "السلطة التشريعية"، ص 304 (الحاشية).

(346) قرار رقم 300 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 51 تابع (22 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 12.

(347) قرار رقم 315 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 52 مكرر (31 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 12.

الرسمية، وإما الاعتراض عليه وإعادته إلى الثانية مشفوعًا بالملاحظات، وهو ما يُعرف فقهيًا بحق/ سلطة النقض، ويُعرض له في ما يلي.

(أ. أ. ب) حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها

على الرغم من أن إعلان مارس 2011 منح المجلس العسكري هذا الحق، فإنه لم يبين آليات استعماله، وحل الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين جهتي سن التشريع وإصداره في حال لم تكن جهة واحدة (المقصود بعد انعقاد مجلس الشعب)[348]. وفي الممارسة، أصدر المجلس العسكري 11 قانونًا سنّها مجلس الشعب ونشرتها **الجريدة الرسمية**، عشرة منها صدرت في أثناء انعقاد مجلس الشعب، فيما صدر قانون واحد بعد حله ببضعة أيام (يُنظر الملحق: 5-د). ويضاف إلى هذه القوانين قانون آخر سنّه مجلس الشعب وأصدره الرئيس المنتخب بعد نحو شهر واحد من حله، وهو قانون "معايير انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية" السابق الذكر[349].

بالتالي، يكون مجمل القوانين التي سنّها مجلس الشعب وصدرت ثم نُشرت في **الجريدة الرسمية** 12 قانونًا[350]. وبحل مجلس الشعب، تعطلت جملة من مشروعات القوانين، سواء التي أنجزتها اللجان النوعية وبانتظار عرضها على المناقشة العامة، أو التي كانت اللجان تنظر فيها[351]. ويلاحَظ أن

---

(348) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 317.

(349) قانون رقم 79 لسنة 2012. وعُلق عليه - حينها - بالقول إنه ما من إشارة حول اعتراض المجلس العسكري عليه بشكل رسمي، في ضوء أنه سرعان ما سلم السلطة التنفيذية إلى الرئيس المنتخب (أقل من عشرين يومًا بعد سن مجلس الشعب مشروع القانون).

(350) راوحت أغلبية الدراسات السابقة في الإشارة إلى 9-10 قوانين، إلا أن تتبّعًا دقيقًا للجريدة الرسمية يُظهر أنها نشرت 12 قانونًا سنّها مجلس الشعب. وما يُعنى به في هذا المقام هو القوانين التي أصدرها المجلس العسكري دون القانون الذي أصدره الرئيس المنتخب.

(351) يلاحَظ أن أغلبها مشروعات تعديلات لقوانين. ينظر: مجلس الشعب - جمهورية مصر العربية، "ملخص بإنجازات مجلس الشعب في مائة يوم"، 29 أيار/مايو 2012، ص 4-6، شوهد في 29/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/Gm7DT7؛ كما تتوافر نسخة أخرى معدَّلة من هذا التقرير، من إصدارات حزب الحرية والعدالة التابع لجماعة الإخوان المسلمين، ينظر: حزب الحرية والعدالة، "إنجازات مجلس الشعب في 100 يوم"، حزيران/يونيو 2012، شوهد في 29/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/FqUbi1

بعض موضوعات تلك المشروعات صدرت على شكل قرارات بقوانين سنّها الرئيس المنتخب وأصدرها[352].

جميع الإشارات تدفع باتجاه أن المجلس العسكري لم ينقض أي مشروع قانون قدّمه إليه مجلس الشعب، فيما كان هناك إشارات بخصوص محاولة المجلس العسكري "عرقلة" (وليس نقض) مشروع قانون واحد، هو مشروع قانون معدّل لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (73) لسنة 1956، وهو ما عُرف بقانون "العزل السياسي"، وكان من المسائل الأكثر جدلية في المرحلة الانتقالية. لذلك، يجدر بداية تناول القوانين التي سنّها مجلس الشعب (الفرع: أ. أ. ب. أ)، ثم دراسة محاولة المجلس العسكري لعرقلة مشروع تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية (الفرع: أ. أ. ب. ب).

(أ. أ. ب. أ) القوانين التي سنّها مجلس الشعب وأصدرها المجلس العسكري

في تصنيف هذه القوانين[353] يُشار بداية إلى أن أغلبها قوانين معدلة وليست محدثة (7) [1، 3، 5-8، 11]؛ واثنين منها ذوا توظيف إجرائي: تعويض ورثة شهداء الثورة [2]، ومد أجل الدورة النقابية لمجالس إدارة التشكيلات النقابية العمالية [4]، فيما القانونان المتبقيان هما محدثان: نظام التأمين الصحي للمرأة "المعيلة" [9]، وإجراءات الطعن في صحة عضوية مجلسي الشعب والشورى [10].

---

(352) ينظر مثلًا: رقم 86 لسنة 2012 "بشأن نظام التأمين الصحي على الأطفال دون السن المدرسي"، **الجريدة الرسمية**، العدد 35 مكرر "ب" (2 أيلول/ سبتمبر 2012)، ص 3-5؛ رقم 103 لسنة 2012 "بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة علي العقارات المبنية الصادر بالقانون رقم 196 لسنة 2008"، **الجريدة الرسمية**، العدد 49 تابع "أ" (6 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 21-26.

(353) ملاحظة: أُعد هذا التصنيف بالاستناد إلى الملحق (5-د). ولغايات الاختصار والتيسير، وبالإحالة إلى الملحق المذكور، أُشير داخل الأقواس المعقوفة [ ] إلى كل مرسوم بقانون بذكر رقمه التسلسلي كما ورد في الملحق (ضمن عمود #)، وليس الرقم الرسمي للتشريع. وقد أدرجت أحيانًا في المتن، فيما أدرجت أحيانًا أخرى في الحواشي. أما الأرقام داخل الأقواس العادية ( )، فهي تشير إلى عدد/ كمّ التشريعات ذات العلاقة بالموضوع. لن يتم توثيق التشريعات في الهوامش نقلًا عن **الجريدة الرسمية**، بحكم الإحالة للملحق المذكور الذي يرد فيه تاريخ النشر.

وفي التصنيف الموضوعي لهذه القوانين، يلاحَظ أن ثلاثة منها تعلقت بتنظيم الانتخابات الرئاسية وما اتصل بها من تنظيم الحقوق السياسية والجنسية [1، 3، 8]. وباستثناء تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية (على النحو الذي يتم التعليق عليه تاليًا)، فإن التعديلات التي أُدخلت على قانوني الانتخابات والجنسية تتعلق بمسائل إجرائية، فيما تعلق قانونان آخران بقطاع الأمن، حيث عدّل الأول قانون القضاء العسكري (بالحد من محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري بجرائم ينظمها قانون العقوبات العام، وفتح باب التظلم للطعون في أحكام القضاء العسكري) [7]، فيما عدّل الثاني قانون هيئة الشرطة (في مسائل متصلة بالشؤون الوظيفية والمالية) [11]. أما بقية القوانين، فهي متباينة من حيث الموضوع.

مقارنةً بين القوانين التي سنّها مجلس الشعب وأصدرها المجلس العسكري، والمراسيم بقوانين التي سنّها المجلس العسكري وأصدرها، يلاحَظ أن خمسة قوانين سنّها مجلس الشعب استهدفت بالتعديل أربعة قوانين قائمة قبل الثورة استهدفها المجلس العسكري بالتعديل بموجب خمسة مراسيم بقوانين، وهي المتعلقة بتنظيم الانتخابات الرئاسية، ومباشرة الحقوق السياسية، والقضاء العسكري، وهيئة الشرطة[354]. وبالتدقيق، يلاحَظ أن قانونًا واحدًا فقط انصبّ تعديل مجلس الشعب عليه بخصوص الأحكام ذاتها التي كان المجلس العسكري قد عدّلها سابقًا، وهو قانون هيئة الشرطة، فيما استهدف مجلس الشعب في القوانين الأخرى أحكامًا لم يستهدفها المجلس العسكري بالتعديل. إن مقاربة كهذه مهمة لمعرفة إن كانت قوانين مجلس الشعب قد أثارت "حساسية" لدى المجلس العسكري.

هناك من لخّص ملاحظاته بخصوص القوانين التي سنّها مجلس الشعب بالقول: (1) إن النسبة الغالبة منها استهدفت تلبية "المطالب الفئوية"، لاستهدافها "عددً[ا] من فئات المجتمع دون أخرى"، ليست "هي بالضرورة الفئات الأكثر 'احتياجًا'"؛ (2) "إن عددًا غير قليل من هذه القوانين يمكن [...]

(354) القوانين [1، 8]، [3]، [7]، [11] في الملحق (5-د) تقابل على التوازي المراسيم بقوانين [58]، [18]، [17، 19]، [14] في الملحق (5-ب).

فهمه في إطار 'صراع السلطة'" بين الأغلبية البرلمانية الإسلامية والأطراف الأخرى؛ (3) أغلبها "لم تكن تشريعات ذات طابع استراتيجي، وإنما أقرب إلى التشريعات التي يوجد حولها إجماع"، والأقل خلافًا حولها (على خلاف مشروعات القوانين التي لم تنجز قبل حل مجلس الشعب)[355].

إضافة إلى هذه القوانين التي صدرت ونُشرت، أشار تقرير (كتيب) **ملخص بإنجازات مجلس الشعب في مائة يوم** الذي أصدرته الأمانة العامة للمجلس نهاية أيار/مايو 2012، إلى أن المجلس أقر 16 اتفاقية دولية[356]. وبمحاولة تتبّع صدور قوانين بخصوص هذه الاتفاقيات، فإن نتيجة البحث في **الجريدة الرسمية** لم تكن إيجابية، بما يطرح ثلاثة فروض: **الأول** عدم إصدارها من المجلس العسكري أو رؤساء الجمهورية من بعده؛ **الثاني** إصدارها من المجلس العسكري أو أحد رؤساء الجمهورية، وعدم نشرها حتى الآن[357]؛ **الثالث** إصدارها من المجلس العسكري أو أحد رؤساء الجمهورية من دون الإشارة إلى أن مجلس الشعب أقرها[358]. وفي الحقيقة، هناك فرض رابع، وهو أن مصير مشروعات القوانين تلك توزعت بين الفروض الثلاثة السابقة.

أما في ما يتعلق بسبب قلة القوانين التي سنّها مجلس الشعب، ففي الإمكان عزو ذلك إلى جملة من العوامل: (1) قصر مدة انعقاده؛ (2) انشغاله في مجادلات

---

(355) ينظر: حسن، "السلطة التشريعية"، ص 319-320.

(356) إضافة إلى 27-29 اتفاقية تناقَش "حاليًا" (حينها) في لجانه النوعية ولم تعرض على المناقشة العامة بعد. ينظر: مجلس الشعب، "ملخص بإنجازات مجلس الشعب في مائة يوم"، ص 5-8 (أشار إلى كونها 27 اتفاقية وعدَّد 19 منها)؛ حزب الحرية والعدالة، "إنجازات مجلس الشعب في 100 يوم"، ص 6-8 (أشار إلى كونها 29 اتفاقية وعدَّدها جميعها).

(357) يدعم احتمالية هذا الفرض أن هذا النوع من التشريعات يتأخر في العادة إصدارها و/أو نشرها. وهي الملاحظة التي سبق تسجيلها بخصوص المراسيم بقوانين الصادرة عن المجلس العسكري. يقصد بـ "الآن" تاريخ كتابة هذه الجزئية (منتصف أيار/مايو 2017).

(358) يدعم هذا الفرض أن اثنتين من الاتفاقيات التي أشار إليها التقرير المذكور، تحملان الرقمين (13) و (14) في التقرير، ص 6، قد صدرتا بموجب مرسومين بقانون عن المجلس العسكري حملا الرقمين 102 و 164 لسنة 2012 (على التوالي). إلا أنه يتعذر الحسم بخصوص بقية الاتفاقيات، بسبب عدم توافر بيانات كاملة في التقرير المذكور حولها.

سياسية مع المجلس العسكري وحكومته وبقية الأطراف؛ (3) تدنّي الخبرة البرلمانية لأعضاء المجلس، باعتبار أغلب أعضائه يدخلونه أول مرة (بنسبة 81.2 في المئة)[359]؛ (4) محاولة الأغلبية البرلمانية، والإخوان خصوصًا، عدم التصادم مع المجلس العسكري وبقية الأطراف، أو تأجيل ذلك على الأقل إلى حين الانتهاء من الانتخابات الرئاسية المتوقع فوز مرشح الإخوان بها، وذلك في ضوء كون هذه الأغلبية تدرك أن لها شريكًا من خارج صفها (المجلس العسكري)، يشاركها في الاختصاص التشريعي (إصدار القوانين والاعتراض عليها).

(أ. أ. ب. ب) محاولة المجلس العسكري عرقلة مشروع تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية

يعود التشريع الأصلي إلى عام 1956[360]، وينظم الحقوق السياسية من حيث "واجب" المشاركة السياسية للمواطنين في الانتخابات والاستفتاءات، وآلية مباشرتها، والجرائم الانتخابية. كما حدد طائفة المحرومين من مباشرة هذه الحقوق (مادة 2)، وطائفة الموقوفين من مباشرتها (مادة 3). وهاتان المادتان هما الأكثر جدلًا في هذا التشريع، إلا أن التعديل الذي سنّه مجلس الشعب انصبّ على المادة (3). وقبل هذا التعديل، كان المجلس العسكري - خلال الانتقال وقبل انعقاد مجلس الشعب - قد أجرى على القانون جملة من التعديلات، إلا أن أيًا منها لم ينصب على المادتين (2-3)، بل كان التعديل متعلقًا بمسائل ذات علاقة بتنظيم الانتخابات[361]، والجرائم الانتخابية[362].

---

(359) راوحت نسبة الأعضاء الجدد في هيئات مجلس الشعب الثلاث السابقة بين 61 و63 في المئة. ينظر جدول تفصيلي: حسن، "السلطة التشريعية"، ص 308.

(360) قانون رقم 73 لسنة 1956، **الوقائع المصرية**، العدد 18 مكرر "أ" "غير اعتيادي" (4 آذار/ مارس 1956)، ص 1-6.

(361) ينظر: مرسوم بقانون رقم 46 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 20 تابع (19 أيار/ مايو 2011)، ص 2-11؛ مرسوم بقانون رقم 132 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 46 مكرر "د" (23 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011)، ص 2-3؛ مرسوم بقانون رقم 241 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 52 تابع "أ" (29 كانون الأول/ ديسمبر 2011)، ص 3-4.

(362) ينظر: مرسوم بقانون رقم 124 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 تابع (8 تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 4-7.

أما التعديل الذي سنَّه مجلس الشعب، فجاء مختصرًا بواقع مادتين، ليقرر إضافة بند رابع على المادة (3) التي تنص على: "تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم"[(363)]، وجاء نص البند المضاف: "4 - كل من عمل خلال العشر سنوات السابقة على 11 فبراير سنة 2011 رئيسًا للجمهورية أو نائبًا لرئيس الجمهورية أو رئيسًا للوزراء أو رئيسًا للحزب الوطني الديمقراطي المنحل أو أمينًا عامًّا له أو كان عضوًا بمكتبه السياسي أو أمانته العامة، وذلك لمدة عشر سنوات ابتداءً من التاريخ المشار إليه"[(364)]. وهنا تجدر الإشارة إلى أن المقترح الأولي للتعديل كان موسعًا أكثر من حيث فئات المستهدفين[(365)].

تمثَّل الإشكال الأبرز بخصوص هذا التعديل في توقيته؛ إذ إنه تزامن مع فتح باب الترشح للانتخابات الرئاسية التي ترشح لها اثنان ممن وصِفوا بـ"رموز النظام القديم"، وهما اللواء عمر سليمان، نائب الرئيس المتنحي ورئيس مخابراته العامة، والفريق أحمد شفيق، آخر رئيس وزراء في عهد مبارك والأول في عهد المجلس العسكري. وبذلك كان الانتقاد الأبرز هو استعمال التيار الإسلامي (الإخوان خصوصًا) للتشريع - من خلال البرلمان - في صراع انتخابي، حيث إنه انتقد هذا القانون لما شابَهُ من انحراف "بسلطة التشريع لتحقيق أغراض سياسية"[(366)]، بل حتى أن هناك من بين دعاة "العزل السياسي" من انتقد هذا المسلك الذي فات موعده (بحسب تعبيره)؛ إذ كان الأجدر أن

---

(363) ورد في التشريع الأصلي: "1 - المحجوز عليهم مدة الحجر. 2 - المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم. 3 - الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم قبل ذلك".

(364) كما تضمنها القانون عند نشره في **الجريدة الرسمية** (يشار إليه لاحقًا).

(365) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 156-157.

كما تجدر الإشارة إلى أن مجلس قيادة الثورة خلال الانتقال إلى الجمهورية الأولى عمد إلى إجراء مشابه، باتخاذ قرار بـ"حرمان كل ما سبق أن تولى الوزارة" في فترة محددة قبل الثورة (ما بين 1942-1952) "من كافة الحقوق السياسية". ينظر نص القرار بتاريخ 14/4/1954: مكتبة الإسكندرية، أرشيف الرئيس عبد الناصر، شوهد في 8/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/3aPVJc

(366) هلال، "خبرة التاريخ"، ص 38.

يكون ثوريًا مع بداية الانتقال وليس تشريعيًا في سياق تنافس انتخابي، وبالتالي فإن "فكرة 'العزل السياسي' فقدت عموميتها وتجريدها اللازمين لأي عمل قانوني تشريعي صحيح"[367]. وهنا تلح ملاحظة البعض حول "سوء فهم لماهية العزل السياسي" في التجارب العربية، ذلك أن "الغرض منه ليس العقاب بل إصلاح الإدارات"[368].

تقدم مجلس الشعب بمشروع القانون إلى المجلس العسكري لإصداره بتاريخ 12 نيسان/ أبريل 2012 (أي عقب أربعة أيام من إغلاق باب الترشح للانتخابات الرئاسية). لم يُصدر المجلس العسكري القانون فورًا، ولا يظهر أنه اعترض عليه، فأرسله إلى المحكمة الدستورية العليا "لتحديد مدى توافقه مع الإعلان الدستوري" – فيما [في ما] اعتُبر محاولة من المجلس العسكري "لإعاقة تنفيذه"[369]. لكن المحكمة قررت بعدم الاختصاص، لكونها غير مختصة بالنظر عمومًا في دستورية مشروعات القوانين (الرقابة السابقة)، بل أناط بها إعلان مارس 2011 الرقابة السابقة فحسب بخصوص "مشروع القانون المنظِّم للانتخابات الرئاسية" (مادة 28/ 5)، ولا يحق لها التوسع في هذا الاختصاص[370].

بعد يومين من قرار المحكمة، ذهب المجلس العسكري إلى إصدار القانون[371]، على الرغم من حديث كثيرين عن محاباة المجلس العسكري

---

(367) ينظر: طارق البشري، "أخطاء الإخوان في مائة يوم من عمر مجلس الشعب"، **بوابة الشروق**، 11/ 5/ 2012، شوهد في 21/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/gikSS؛ في سياق متصل ينظر: كان البشري قد تذمر من "الخطأ الذي وقع بعد اندلاع الثورة، وهو عدم إقامة محاكمات ثورية استثنائية [...] للقضاء على رموز وأذناب النظام السابق". ينظر: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 96–97، 101.

(368) واصف الحركه، "العمل بالدستور وتطبيقه"، في: **صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية: الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن** (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم والمكتبة الشرقية، 2014)، ص 24.

(369) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 8.

(370) قرار المحكمة الدستورية بتاريخ 21 نيسان/ أبريل 2012. ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 16 مكرر (22 نيسان/ أبريل 2012)، ص 2–4.

(371) قانون رقم 17 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 16 مكرر "أ" (23 نيسان/ أبريل 2012)، ص 3.

رموز النظام السابق، ورغم وجود دعوات له، بعضها من مؤسسات حقوقية، بعدم المصادقة عليه، معتبرة إياه "انحرافًا دستوريًا واستغلالًا لسلطة البرلمان ليجور بها على الشعب"[372]، فإن القانون وجد له مناصرين من خارج إطار التيار الإسلامي أيضًا[373].

لم ينته الأمر عند هذا الحد؛ ففي يوم نشر القانون، استبعدت اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية ترشيح شفيق، تأسيسًا على هذا القانون[374]، ما دفع شفيق إلى التقدم بتظلم إلى اللجنة والدفع بعدم دستورية القانون، فقررت اللجنة إحالته إلى المحكمة الدستورية للنظر في مدى دستوريته "والاستمرار في إجراء الانتخابات الرئاسية في مواعيدها المقررة وقبول تظلم [...] شفيق وإدراجه ضمن قائمة المرشحين للانتخابات الرئاسية النهائية"[375]. وفي النهاية، وبناء على أن المحكمة باتت الآن مختصة (ما عاد مشروع قانون، بل بات قانونًا)، قررت المحكمة عدم دستورية المادة ذات العلاقة في هذا القانون[376]، ولتعمد قبل ذلك إلى تأنيب مجلس الشعب على "عيب الانحراف التشريعي"، لافتقاد

---

(372) ينظر: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، "المنظمة المصرية تطالب المجلس الأعلى للقوات المسلحة بعدم التصديق على تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية"، 15 نيسان/ أبريل 2012، شوهد في 21/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3nW14aJ

(373) ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 157.

(374) أما عمر سليمان، فاستُبعد ترشيحه مبكرًا، لسبب غير متصل بهذا القانون. ينظر: "تنشر أسباب استبعاد 'اللجنة العليا للانتخابات' نور وسليمان والشاطر من سباق الرئاسة"، **اليوم السابع**، تقرير إبراهيم قاسم ومحمود عثمان، 15/ 4/ 2012، شوهد في 21/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/LLC6GU

(375) الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، "ورقة موقف حول: قانون العزل السياسي الصادر في 23 أبريل 2012"، [د. ت.]، شوهد في 21/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3lMnQiE؛ وفي سياق متصل ينظر: هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 155-156.

انتقد البعض قرار اللجنة هذا باعتبارها لجنة إدارية وليست قضائية ليحق لها الإحالة إلى المحكمة الدستورية، وذلك خلافًا لحقيقة الصفة القضائية لها بموجب إعلان مارس 2011 (مادة 28/ 1). ينظر: زكريا شلش، "دور المحكمة الدستورية العليا في المرحلة الانتقالية"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مجلد 12، العدد 47 (تموز/ يوليو 2012)، ص 108.

(376) قرار المحكمة الدستورية العليا في جلستها بتاريخ 14 حزيران/ يونيو 2012، القضية رقم 57 لسنة 34 قضائية-دستورية. ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "أ" (14 حزيران/ يونيو 2012)، ص 18-31.

التشريع عنصري العمومية والتجريد. وفي الإجمال، جاء قرار المحكمة هذا متفقًا مع تجربتها السابقة، وما أرسته خلالها من مبادئ دستورية، "بعدم دستورية الحرمان من الحقوق السياسية بأثر رجعي"[377].

تزامن صدور هذا الحكم وحكمة المحكمة ذاتها بعدم دستورية بعض مواد القانون الذي انتخب وفقًا له مجلس الشعب (ما أدى إلى حله)، وقبل يومين من إجراء الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية التي تنافس خلالها شفيق ومرسي، وانتهت بفوز الثاني.

(أ. ب) تنازع الجيش مع مجلس الشعب

كما لوحظ سابقًا، غلبت سمة التفاهم بين المجلس العسكري ومجلس الشعب بخصوص استيفاء متطلبات انعقاد الثاني، وإصدار الأول القوانين التي سنّها الثاني. إلا أن الانتقال خبر مساحات تفاعل غلبت عليها سمة التنازع. وأخذ هذا النزاع صورتين: أزمات بشأن اختصاصات مجلس الشعب والمجلس العسكري (الفرع: أ. ب. أ)، وأزمة بشأن وجود مجلس الشعب بحد ذاته، وهو ما انتهى بحله (الفرع: أ. ب. ب).

(أ. ب. أ) الأزمات بشأن الاختصاصات بين الجيش ومجلس الشعب

باستثناء تعديل قانون الحقوق السياسية، لم تثر إشكالات بين الطرفين حول القوانين التي سنّها مجلس الشعب، إلا أن جدلًا موسعًا دار حول ثلاثة مراسيم بقوانين سنّها المجلس العسكري وأصدرها "قبيل" انعقاد الجلسة الأولى لمجلس الشعب. كما ثار جدل موسع أيضًا حول صلاحية مجلس الشعب في ممارسة الرقابة على الحكومة القائمة (حكومة الجنزوري) التي شكلها المجلس

---

(377) من ذلك حكماها الصادران في 21 حزيران/يونيو 1986 و4 نيسان/أبريل 1987. ينظر بخصوصهما والقرار المذكور أعلاه والجدل الذي دار حوله: يسري محمد العصار، "مكانة المحكمة الدستورية في النظامين الدستوري والقانوني في مصر"، في: **جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: بين 25 يناير و30 يونيو** (الدوحة/بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 193-198. وفي سياق نقد القرار الأخير: محمد الجوادي، **بحران لا يلتقيان: السياسة والقانون بعد الثورة** (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2014)، ص 37-38.

العسكري وحرص على بقائها أطول فترة ممكنة، فحُل مجلس الشعب قبل إقالة الحكومة. وكما يلاحَظ، وفيما تعلقت الأزمة الأولى بالتشكيك في الاختصاص التشريعي للمجلس العسكري في ذلك التوقيت (الفرع: أ. ب. أ. أ)، فإن الأزمة الثانية تعلقت بالتشكيك في الاختصاص الرقابي لمجلس الشعب على الحكومة (الفرع: أ. ب. أ. ب).

(أ. ب. أ. أ) الأزمة بشأن الاختصاص التشريعي للمجلس العسكري

تعلقت هذه الأزمة بآخر ثلاثة مراسيم بقوانين سنها وأصدرها المجلس العسكري قبل انعقاد مجلس الشعب وانتقال السلطة التشريعية إليه. وهذه التشريعات هي (جميعها لسنة 2012): رقم (12) بتعديل قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية؛ رقم (13) بتعديل قانون إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها؛ ورقم (14) "بشأن التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء". وقد نُشرت ثلاثتها في عدد **الجريدة الرسمية** ذاته المؤرخ 19 كانون الثاني/ يناير 2012[378]. وكما تشير ثلاثتها، فإن تاريخ النشر تزامن وتاريخ الإصدار، أي قبل ثلاثة أيام من انعقاد الجلسة الأولى لمجلس الشعب.

انتُقد إصدار هذه المراسيم بقوانين من منطلقين اختلفا في التوقيت الدقيق لإصدارها ونشرها، واتفقا على أنه مسلك يُفسر باتجاه تشبث المجلس العسكري بالسلطة التشريعية، وتعديه على اختصاص مجلس الشعب. أما من حيث الاختلاف بشأن التوقيت الدقيق لإصدار هذه التشريعات ونشرها، فذهب الاتجاه الأول ليقر بأنها صدرت ونُشرت فعلًا في التاريخ المشار إليه في **الجريدة الرسمية**؛ فيما ذهب اتجاه آخر إلى مدى أبعد، بالحديث عما يشبه المؤامرة، معتبرًا أن المجلس العسكري أصدر ونشر هذه التشريعات - في الواقع - في 23 كانون الثاني/ يناير (موعد انعقاد الجلسة الأولى لمجلس الشعب)، إلا أنه أرّخها بتاريخ سابق[379].

---

(378) **الجريدة الرسمية**، العدد 3 تابع (19 كانون الثاني/ يناير 2012)، ص 3-31.

(379) تجدر الإشارة إلى أن بعض المراجع التي سيشار إليها في ما يلي خص نقدها لأحد المراسيم بقانون أو اثنين منها فقط، إلا أن ما من شيء يميز حالة صدور ونشر تشريع عن التشريعين الآخرين؛ فكما أشير سابقًا، صدرت التشريعات الثلاثة ونُشرت في التاريخ ذاته.

برر أصحاب الاتجاه الأول نقدهم بأن هذه التشريعات صدرت بشكل سري ومفاجئ من دون استشارة أيٍّ من الأطراف السياسية أو المستهدفة بهذا التشريعات[380]، ناهيك بكون توقيت صدورها (قبل أربعة أيام من انعقاد مجلس الشعب) يُعتبر مسلكًا "يخالف الأعراف الديمقراطية"، وكان الأجدى انتظار انعقاد البرلمان ليقرّ مشروعاتها بذاته أو يسنّ بدلًا منها[381]. أما صاحب الاتجاه الثاني ومَن وافقه الطرح، المؤمن بأن المجلس العسكري قد عبث بتاريخ الإصدار والنشر، فيستشهد على ذلك بأن المرسوم بقانون الخاص بالأزهر ظهر على الموقع الإلكتروني للمطبعة الأميرية (المختصة بطباعة **الجريدة الرسمية**) في 24 كانون الثاني/ يناير[382]، ولم تبادر أي جهة في التحقيق في هذه المسألة[383]، ومن الصعوبة بمكان حسمها بالاعتماد على أدوات البحث المكتبي[384].

بغضّ النظر عن حسم أيٍّ من منطلقات أحد الاتجاهين هي الصحيحة، فإن تساؤلًا بديهيًا يثور حول هدف المجلس العسكري من إصدار هذه التشريعات بهذا التوقيت (قبيل انعقاد مجلس الشعب أو تزامنًا معه). والإجابة عن هذا السؤال تقتضي النظر في مضمون تلك التشريعات.

---

(380) "العوا: 'العسكري' أساء التقدير بإصدار قانون الرئاسة".

(381) "البرلمان يناقش قانوني الانتخابات الرئاسية والأزهر بعد صدورهما من العسكري".

(382) فهمي هويدي، "مطلوب تحقيق"، **بوابة الشروق**، 26/ 1/ 2011، شوهد في 20/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/igh9H؛ وممن يدعم هذا الطرح: عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 158-159.

(383) معهد العربية للدراسات، "الأزهر وثورة 25 يناير: رصد توثيقي وقراءة موضوعية"، **العربية**، 15/ 10/ 2012، شوهد في 20/ 5/ 2017، في: https://bit.ly/3CzUDOD

(384) خصوصًا لكون **الجريدة الرسمية** المصرية، وإن كانت تمنح كل عدد رقمًا متسلسلًا، فإنها تُصدر أحيانًا أكثر من عدد في اليوم ذاته، وتمنح العدد الثاني رقم الأول ذاته متبوعًا بمفردة "تابع"، كما أنها قد تُصدر عددًا ثالثًا وتمنحه الرقم ذاته أيضًا وتُتبعه بمفردة "تابع (أ)"... وهكذا. ومعنى ذلك أن من اليسير تقنيًا طباعة عدد جديد وإدراجه ضمن الرقم التسلسلي. وبالعودة إلى تاريخ نشر التشريعات المذكورة، يلاحَظ أن اليوم ذاته شهد إصدار عددين من **الجريدة الرسمية**، العدد 3 الذي فيه عدد من قرارات رئيس المجلس العسكري ورئيس مجلس الوزراء؛ والعدد (3 تابع)، ونُشرت فيه المراسيم بقوانين الثلاثة المذكورة، إضافة إلى قرارين لرئيس المجلس العسكري.

ما جاء به تعديل قانون الانتخابات الرئاسية كان في أكثره لمواءمة التشريع الأصلي مع أحكام إعلان مارس 2011، إضافة إلى إعادة تنظيم إجراءات الانتخابات. ثمة من أخذ على هذا التعديل أنه يغلق باب الطعن في نتائج الانتخابات[385]، إلا أن هذا الانتقاد لا يسجَّل بحق هذا التعديل، بل بحق إعلان مارس 2011 ذاته، الذي جعل "قرارات اللجنة نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة" (مادة 28/ 3). أما التعديل، فإنه لم يأت بجديد في هذا الخصوص، وبالتالي الأرجح أن ما من داع انتهازي حقيقي لإصدار هذا التشريع في ذلك التوقيت[386]. في مقابل ذلك، وفي ما يمكن أن يفسر تعجل المجلس العسكري في إصدار هذا المرسوم بقانون، فإنه أصدره متجاهلًا ملاحظات المحكمة الدستورية بخصوص ما شابه من مثالب عدة في جوانب الصياغة، خلال حكمها في الرقابة السابقة على مشروع هذا المرسوم بقانون[387]، على الرغم من أنه عمل على تعديل الأحكام التي قضت المحكمة بمخالفتها لإعلان مارس 2011[388].

الملاحظة ذاتها تصل إليها نتيجة البحث في المرسوم بقانون الخاص بـ"سيناء"، لكن لأسباب مختلفة، وهو أنه لا تأثير سياسيًا لهذا التشريع في الصراع على الحكم. وأما تعديل قانون الأزهر، فيكاد يكون أقرب إلى قراءته ضمن مفهوم الصراع السياسي؛ فهناك من اعتبره بمنزلة قطع الطريق على توجه تيار الإسلام السياسي الذي حاز أغلبية مقاعد مجلس الشعب، في صراعه مع مؤسسة الأزهر، ونيته إصدار قانون "يخص انتخاب شيخ الأزهر عن طريق البرلمان"؛ فجاء المرسوم بقانون ليقرر انتخابه "بالاقتراع السري من خلال هيئة

---

(385) ينظر: "قانون انتخابات الرئاسة المصرية بين رضا الإخوان ورفض القوى السياسية ومخالفة التشريعات"، **روسيا اليوم**، 31/ 1/ 2012، شوهد في 29/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/DPgK1e

(386) لا سيما مع العلم بأن القانونين المعدلين للقانون الأصلي واللذين سنّهما مجلس الشعب - لاحقًا - لم يمسا بالتعديلات التي أدخلها المجلس العسكري.

(387) عملًا باختصاصها المتعلق بمشروعات القوانين ذات العلاقة بالانتخابات الرئاسية، وفقًا لحكم المادة (28) من إعلان مارس 2011.

(388) ينظر: قرار المحكمة الدستورية بتاريخ 5/ 1/ 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 2 مكرر "أ" (17 كانون الثاني/ يناير 2012)، ص 2-8.

كبار العلماء بالأزهر"[389]. وقد قرئ هذا المسلك في سياق توجه المجلس العسكري للحفاظ على اعتدال الأزهر، خشية تسرب السلفيين إلى قيادته[390].

في النهاية، استمر سريان المراسيم بقوانين الثلاثة إلى أن ألغي كليًا في عام 2014 القانون الأصلي لتنظيم الانتخابات الرئاسية، فألغي معه - بطبيعة الحال - المرسوم بقانون المعدِّل له[391].

(أ. ب. أ. ب) الأزمة حول الاختصاص الرقابي لمجلس الشعب

ولد مجلس الشعب فاقدًا أبرز أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة، المتمثلة في المساهمة في تعيين رئيس مجلس الوزراء وأعضائه، وإعفائهم من مناصبهم، وما يتصل بذلك من صلاحية منح الحكومة الثقة و/ أو سحبها منها[392]؛ ذلك أن إعلان مارس 2011 كان قد منح مجلس الشعب اختصاص "الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية" (مادة 33)، فيما منح المجلس العسكري اختصاص تعيين مجلس الوزراء وإعفائه، من دون التطرق إلى دور مجلس الشعب في هذا الخصوص (مادة 56/ 7).

جاهد مجلس الشعب في سحب الثقة من حكومة الجنزوري (القائمة قبل انعقاده)، وتشكيل حكومة جديدة تحوز الثقة منه. وأمام تمسك المجلس العسكري بالحكومة وتصريحه بأن البرلمان لا يستطيع سحب الثقة منها، بلغ التوتر بين المجلسين مستوى غير مسبوق حتى ذلك الوقت (آذار/ مارس 2012)[393]، ولا سيما مع دخول الإخوان على خط المناكفات

---

(389) مجيب، "حدود الهيمنة المضادة"، ص 164.

(390) أحمد مرسي، "الأزهر بين الدين والسياسة"، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، 21 شباط/ فبراير 2013، شوهد في 20/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/5pAaiK؛ يشير إلى أن مطالب الأزهر كانت أبعد من ذلك، بالمطالبة باستقلالية عن الدولة، إلا أن المرسوم بقانون المذكور لم يحقق له ذلك، فيما كان للأزهر ما أراد في دستور 2012 (مادة 4). وتجدر الإشارة هنا إلى أن دستور 2014 (مادة 7) احتفظ تقريبًا بصيغة المادة المذكورة أعلاه ذاتها.

(391) إلغاء صريح بموجب المادة (58) من القانون الجديد: قرار بقانون رقم 22 لسنة 2014.

(392) يدعم هذا الطرح: حسن، "السلطة التشريعية"، ص 320-321.

(393) عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 45.

بينهما – دعمًا لمجلس الشعب – بانتقاد تمسّك المجلس العسكري "بحكومة فاشلة"، والحديث عن مخطط يقوده المجلس العسكري لتزوير الانتخابات الرئاسية القادمة، وهي التصريحات التي رد عليها المجلس العسكري ببيان شديد اللهجة – بثه التلفزيون الرسمي – أكد فيه حياده واستقلال المحكمة الدستورية واستنكاره الاتهامات الموجهة إليه، وختم البيان بعبارة: "إننا نطالب الجميع [بـ]ـأن يعوا دروس التاريخ، لتجنب تكرار أخطاء ماضٍ لا نريد له أن يعود"[394]، وهي العبارة التي حُللت بأنها إشارة إلى قمع العسكر للإخوان في عام 1954، واعتُبرت "كتهديد مبطن بالقيام بانقلاب عسكري"[395].

إزاء هذا الوضع، لجأ مجلس الشعب إلى استعمال أدوات رقابية أخرى، تأسيسًا في الغالب على لائحته الداخلية[396]، وأعراف العمل البرلماني (السؤال، طلب الإحاطة، الاستجواب، لجان تقصي الحقائق). قُدمت عشرات الاستجوابات، إلا أن أيًا منها لم يثمر شيئًا، لكونها، على نحو خاص، أداة استباقية لطلب سحب الثقة غير المتاح أصلًا. لذلك عمد مجلس الشعب إلى تشكيل لجان تقصي حقائق لمواجهة أزمات معينة[397]. وفي تقرير "ملخص بإنجازات مجلس الشعب في مائة يوم"، الذي أصدرته الأمانة العامة للمجلس، أشير في القسم الخاص بـ"النشاط الرقابي للمجلس"، إلى أن الأعضاء تقدموا بما يلي: 911 سؤالًا، 8118 طلب إحاطة، 96 طلب مناقشة عامة، 169 استجوابًا... وغيرها[398].

---

(394) ينظر: "بعد بيانين شديدَي اللهجة من الإخوان وحزب الحرية والعدالة: العسكري مُهددًا (إحدى القوى السياسية): نطالب الجميع أن يعوا دروس التاريخ"، **الشروق**، 25/3/2012، شوهد في 1/7/2017، في: https://goo.gl/5vs2h

(395) ينظر: مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية"، ص 6-7.

(396) لعام 1975، وقد جرى تعديلها مرات عدة، آخرها عام 2010 (غير منشورة في **الجريدة الرسمية**، متوافرة على شبكة قوانين الشرق بنسخة رسمية). ألغيت في عام 2016، بصدور لائحة داخلية جديدة (لمجلس النواب)، ونشرها في **الجريدة الرسمية**.

(397) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 321-322.

(398) ينظر: مجلس الشعب، "ملخص بإنجازات مجلس الشعب في مائة يوم"، ص 1، 8-12؛ حزب الحرية والعدالة، "إنجازات مجلس الشعب في 100 يوم"، ص 8-11.

يلاحَظ في التقرير المذكور أنه أشبع بالمضمون الهجومي على الحكومة، خصوصًا في سياق عرض مناقشة المجلس برنامج الحكومة الذي صُوت عليه بالرفض بأغلبية عالية جدًّا[399]. وهناك من اعتبر أن إصدار هذا التقرير يأتي ضمن الحملة الانتخابية لمرشح الإخوان المسلمين للرئاسة حينها (مرسي)[400]. وهناك من لاحظ - في هذا الخصوص - أن وتيرة استعمال هذه الأدوات كانت تشتد وتتراجع وفقًا لطبيعة العلاقة بين جماعة الإخوان والمجلس العسكري، وليس بين مجلس الشعب والحكومة[401]. وفي النهاية، انحصر عمل جماعة الإخوان والإسلاميين عمومًا في العمل في مجلس الشعب، "وحُرموا من أي نفوذ فعلي في الحكومة"[402] أو عليها.

في هذا السياق، يُشار إلى أن مجلس الشورى واصل جهد مجلس الشعب، بعد حل الثاني، في مساءلة الحكومة، حتى استبدلت حكومة قنديل بها في بداية عهد الرئيس المنتخب. وهناك من رأى أن جماعة الإخوان المسلمين "استخدمت" مجلس الشورى "كأداة سياسية ضد وزارة" الجنزوري، "التي ناصبتها العداء"، حيث "قام المجلس بالإفراط في استخدام أدوات الرقابة البرلمانية"[403].

(أ. ب. ب) أزمة حل مجلس الشعب

لم يقف ضعف مجلس الشعب عند حدود ضعف أدوات الرقابة البرلمانية الفاعلة، بل ولِد حاملًا بذور فنائه! فهو انتُخب وفقًا لأحكام القانون

---

(399) كانتقاد تقاعسها في ملفي الفساد والأمن، وتصدير الأزمات إلى مجلس الشعب، وانتقاد سياستها الخارجية. ينظر: مجلس الشعب، "ملخص بإنجازات مجلس الشعب في مائة يوم"، ص 2؛ حزب الحرية والعدالة، "إنجازات مجلس الشعب في 100 يوم"، ص 4-5.

(400) ينظر: "الإخوان تغازل الناخبين بكتيب عن 'إنجازات البرلمان' وتطلق حملة 'هانكمل المشوار'"، **البديل**، 3/5/2012، شوهد في 30/6/2017، في: https://goo.gl/LgEAhU؛ ويدعم هذا الطرح صدور نسخة معدلة من التقرير عن حزب الحرية والعدالة (الواجهة الحزبية للإخوان)، ينظر: حزب الحرية والعدالة، "إنجازات مجلس الشعب في 100 يوم".

(401) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 322.

(402) مجيب، "بيئة النظام الانتقالي"، ص 92.

(403) هلال، "خبرة التاريخ"، ص 41.

رقم (38) لسنة 1972[404]، الذي عدّله المجلس العسكري ثلاث مرات قبل الانتخابات، بموجب ثلاثة مراسيم بقوانين، خلال أقل من ثلاثة أشهر: الأول، رقم (108)؛ الثاني رقم (120)، والثالث، رقم (123). وجميعها للعام 2011[405].

بعد أقل من خمسة أشهر من انتخاب مجلس الشعب وانعقاده، فصلت المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم (20) لسنة 34 قضائية، بتاريخ 14 حزيران/يونيو 2012، بعدم دستورية بعض الأحكام التي جاءت بها المراسيم بقوانين الثلاثة[406]، بما ترتب عنها قيام رئيس المجلس العسكري - في اليوم التالي - بإصدار قرار بحل مجلس الشعب فورًا[407].

بذلك، فإن دراسة هذه الأزمة تقتضي تناول الأسناد القانونية لحل مجلس الشعب، ممثلة بقرار المحكمة الدستورية بعدم دستورية بعض أحكام قانون انتخاب مجلس الشعب[408]، وقرار رئيس المجلس العسكري بحل مجلس الشعب (أ. ب. ب. أ)، ذلك إضافةً إلى الجدل الذي دار حول حل المجلس (أ. ب. ب. ب).

(أ. ب. ب. أ) الأسناد القانونية لحل مجلس الشعب

بدأت في وقت مبكر دعاوى الملاحقة بعدم دستورية قانون الانتخاب، وكان ذلك منذ اعتماد الصيغة النهائية له قبل إجراء الانتخابات، بموجب

---

(404) **الجريدة الرسمية**، العدد 39 (28 أيلول/ سبتمبر 1972)، ص 550-554.

(405) بيانات النشر في **الجريدة الرسمية** (على التوالي)، العدد 28 مكرر "ب" (19 تموز/يوليو 2011)، ص 3-12؛ العدد 38 مكرر "ب" (26 أيلول/ سبتمبر 2011)، ص 3-7؛ العدد 40 تابع (8 تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 3.

(406) **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "أ" (14 حزيران/ يونيو 2012)، ص 3-17.

(407) رقم 350 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 مكرر "أ" (18 حزيران/يونيو 2012)، ص 2.

(408) في ضوء الحديث عن قانون أصلي رقم 38 لسنة 1972، ومراسيم بقوانين معدلة له (108 و120 و123 لسنة 2011)، فستجري الإشارة إليها جميعها باختصار بـ "قانون انتخاب مجلس الشعب"، ما عدا الحالات التي تقتضي الإشارة إلى كل تشريع منها بذاته (بشكل خاص).

المرسوم بقانون الثالث، لقيامه على نظام انتخابي يخل بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في الحقوق السياسية، لكونه "يمنح فرصًا انتخابية أكبر للمرشحين من أعضاء الأحزاب عن المرشحين المستقلين"[409].

قبل الوصول إلى نظر المحكمة الدستورية في هذه القضية، بدأت المسألة - كما تشير المحكمة الدستورية في حيثيات قرارها - بطعن مرشح مستقل أمام القضاء الإداري، في قرار للجنة العليا للانتخابات، بإعلان النتائج في إحدى الدوائر، ترتبت عليه خسارته الانتخابات بسبب منافسة المنتمين إلى الأحزاب. ومع إحالة القضية إلى المحكمة الدستورية (وفقًا لحيثيات القرار)، دفعت "هيئة قضايا الدولة" بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى، على سند مفاده أن النصوص المطعون فيها تُعَدّ عملًا سياسيًا، وينصبّ في جوهره على الفصل في دستورية نص المادة (38) من الإعلان الدستوري" (مارس 2011)[410]. وقبل فصل المحكمة في دستورية النصوص، تصدت بالرد على دفع هيئة قضايا الدولة المذكور، ففنّدته، معتبرةً إياه "في غير محله، خليقًا بالقضاء رفضه"، ومقررة اختصاصها بالفصل في القضية التي لا يصح بها وصف هيئة قضايا الدولة.

(409) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 324.

(410) كانت المادة المذكورة قد نصت على أن "ينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى وفقًا لنظام انتخابي يجمع بين القوائم الحزبية المغلقة والنظام الفردي بنسبة الثلثين للأولى والثلث الباقي للثاني". علمًا بأن هذا النص نتيجة تعديل أجراه المجلس العسكري على إعلان مارس 2011، بموجب إعلان آخر معدل له (إعلان سبتمبر 2011). وهو ما سبقت الإشارة إليه بكونه قد يفهم من قبيل مراوغة المجلس العسكري للمحكمة الدستورية، للتهرب من الحكم بعدم دستورية القانون الانتخابي (أما نص المادة الأصلي قبل التعديل، فكان "ينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى وفقًا لأي نظام انتخابي يحدده"). أنكرت المحكمة الدستورية أنها ستحكم في دستورية مادة من إعلان دستوري (كما جاء في دفع هيئة قضايا الدولة)، بل استندت اليه في تأويل موسع (مفاده فهمها هذا النص بأنه حصر ترشح المنتمين للأحزاب على نظام القوائم، وترشح المستقلين على النظام الفردي) لتحكم بعدم دستورية بعض مواد القانون الانتخابي؛ ذلك أنها قرأته - وأكدت ذلك صراحة - في ضوء مجمل أحكام الإعلان الدستوري. وبذلك، وبدلًا من أن تكون هذه المادة عائقًا لها في الحكم بعدم دستورية تلك المواد، استندت إليها في حكمها ذلك. ينظر في هذا الخصوص ضمن قرار المحكمة: **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "أ" (14 حزيران/ يونيو 2012)، ص 14-15.

بالنتيجة، حكمت المحكمة في منطوق قرارها بعدم دستورية جملة من المواد في القانون الانتخابي[411]؛ مؤسسة ذلك على كون النظام الانتخابي الذي جاء به القانون قد انتهك مبدأ تكافؤ الفرص، وبذلك أصابه عوار دستوري يمتد إلى مجمل النظام الانتخابي، لا إلى الثلث المتعلق بالنظام الفردي فحسب؛ إذ إنه أتاح لمرشحي الأحزاب السياسية "إحدى فرصتين للفوز بعضوية مجلس الشعب، إحداهما بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية المغلقة [بنسبة الثلثين]، والثانية عن طريق الترشيح للنظام الفردي [بنسبة الثلث]، بينما جاءت الفرصة الوحيدة المتاحة أمام المرشحين المستقلين غير المنتمين لتلك الأحزاب مقصورة على نسبة الثلث المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي، يتنافس معهم ويزاحمهم فيها المرشحون من أعضاء الأحزاب السياسية، والذين يتمتعون بدعم مالي ومعنوي من الأحزاب التي ينتمون إليها [...] وهو ما لا يتوفر للمرشح المستقل غير المنتمي لأي حزب".

لا يعبّر هذا القرار عن ظاهرة جديدة في القضاء الدستوري المصري؛ حيث خبر عنه أتباعه "سياسة قضائية" "تعتمد على التفسير الواسع لنصوص الدستور

---

(411) حيث إنها حكمت بما يلي: "أولًا: بعدم دستورية نص [المادة (3/ 1)] من القانون [الأصلي] المستبدلة بالمرسوم بقانون [الثاني]. ثانيًا: بعدم دستورية ما تضمنه نص [المادة (6/ 1)] من هذا القانون المستبدلة بالمرسوم بقانون [الأول] من إطلاق الحق في التقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب في الدوائر المخصصة للانتخاب بالنظام الفردي للمنتمين للأحزاب السياسية إلى جانب المستقلين غير المنتمين لتلك الأحزاب. ثالثًا: بعدم دستورية المادة [9] مكررًا (أ) من القانون المشار إليه المضافة بالمرسوم بقانون [الأول] فيما نصت عليه من تضمين الكشف النهائي لأسماء المرشحين بالنظام الفردي بيان الحزب الذي ينتمي إليه المرشح. رابعًا: بعدم دستورية نص المادة [1] من المرسوم بقانون [الثالث] بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون [الثاني]، وبسقوط نص المادة [2] منه".

ملاحظة: لغايات الاختصار والتيسير في الشرح، تدخّل الباحث في النص، داخل أقواس معقوفة [ ]، بإيراد [القانون الأصلي] بدلًا من "القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب"، وبإيراد ترقيم للمراسيم بقوانين المعدلة للقانون الأصلي وفقًا لتتابعها في الصدور، بدلًا من ذكرها تفصيلًا، وبإيراد أرقام المواد أرقامًا بدلًا من ذكرها بالكلمات.

الخاصة بكفالة الحقوق والحريات العامة"[412]، بل وبشكل عام[413]. إلا أن الإشكال هو ما جاء في الفقرة الأخيرة من القرار قبل منطوقه، فيما اعتبره البعض "استطرادًا فقهيًا"، حيث أوردت المحكمة النص التالي: "وحيث [...] كانت انتخابات مجلس الشعب قد أُجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستوريتها، فإن مؤدى ذلك ولازمه – على ما جرى به قضاء هذه المحكمة – أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلًا منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتبارًا من التاريخ المشار إليه، [من] دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، [...] إلا أن ذلك لا يؤدي البتة إلى إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات، وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة، وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة [...]".

بذلك، يلاحَظ أن المحكمة، وإضافة إلى تقريرها بعدم دستورية بعض مواد القانون الانتخابي، عرجت لتقرر بطلان تشكيل مجلس الشعب منذ انتخابه. إلا أنها – في الوقت نفسه – لم تسحب البطلان على ما صدر عن المجلس من قوانين وقرارات وإجراءات، وهو ما يُفهَم ضمن منطق الحفاظ على "الاستقرار الاجتماعي"[414]، "ومراعاة لمبدأ الأمن القانوني واستقرار المراكز القانونية"[415].

---

(412) العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 159. وفي سياق متصل ينظر:
Brown & Waller, "Constitutional Courts," p. 843; Natalie Bernard-Maugiron, "La haute cour constitutionnelle égyptienne: Gardienne des libertés publiques," *Egypte monde arabe*, vol. 2 (1999), pp. 17-53.

خلال أربعين عامًا، ما بين عام 1969 (تأسيس المحكمة العليا واضطلاعها بالرقابة على الدستورية قبل انشاء المحكمة الدستورية في عام 1979) وحتى عام 2009 (تاريخ الإحصاء)، بلغ عدد الأحكام "بعدم دستورية نصوص تشريعية ولائحية تضمنت مساسًا" بحقوق الإنسان والحريات العامة 350 حكمًا. العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 167. ينظر جدول بإحصائية حول القضايا التي حكمت بها المحكمة منذ 1979 حتى 2008: هلال، **النظام السياسي المصري**، ص 257-259.

(413) ينظر بالثناء على ذلك: هلال، **النظام السياسي المصري**، ص 96؛ براون، **القانون في خدمة من؟**، ص 202-206.

(414) هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي"، ص 160.

(415) ينظر: العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 185-186.

في إثر صدور قرار المحكمة الدستورية هذا، أصدر رئيس المجلس العسكري قرارًا باعتبار مجلس الشعب منحلًا بدءًا من اليوم التالي لنشر قرار المحكمة الدستورية في **الجريدة الرسمية**؛ مشيرًا إلى أن هذا القرار يأتي "نفاذًا لحكم المحكمة الدستورية العليا" في الدعوى المذكورة. وكان القرار قد أشار في ديباجته إلى إعلاني فبراير ومارس 2011، إضافة إلى القانون الأصلي لمجلس الشعب وقانون المحكمة الدستورية وحكمها في القضية المذكورة.

بخصوص هذا القرار، يجدر التعقيب عليه في ضوء مسألتين: **الأولى**، الاستناد إلى الإعلانين الدستورين، وهنا يلاحظ أن الإعلانين كليهما، وعلى الرغم من الصلاحيات الواسعة للمجلس العسكري فيهما، فإنهما لم يمنحا هذا المجلس اختصاصًا بحل مجلس الشعب، وبالتالي فإن هذا الحل لا يندرج ضمن اختصاص السلطة التنفيذية بحل البرلمان. أما المسألة **الثانية**، فتتصل بالإشارة إلى كونه يأتي "نفاذًا لحكم المحكمة". وهنا يجدر التذكير بأن المحكمة الدستورية ذاتها قضت بـ"أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلًا منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون [...] [من] دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص". وبذلك بدا المجلس العسكري وكأنه تلقف قرار المحكمة ليسارع إلى إطاحة مجلس الشعب كي يستعيد السلطة التشريعية التي استردها الثاني منه بانعقاده. وكانت الخطوة التالية أن أصدر المجلس العسكري إعلان يونيو 2012 (المكمل) ليقرر تلك الاستعادة بنص رسمي.

(أ. ب. ب. ب) الجدل بشأن حل مجلس الشعب

لمصر خبرة طويلة في حل البرلمانات منذ استحداث أولها في عام 1866 (مجلس شورى النواب)، مرورًا بالملكية (مجلس النواب) فالجمهورية الأولى (مجلس الأمة فمجلس الشعب)؛ فمنذ صدور دستور 1923 وحتى قيام ثورة 2011، حلت 17 هيئة برلمانية من مجموع 24، أي ما يقارب 71 في

المئة[416]. وكانت اثنتان من حالات الحل هذه - وكلتاهما في عهد مبارك - نتيجة صدور قرار من المحكمة الدستورية بعدم دستورية أحكام في القانون الذي انتخب مجلس الشعب وفقًا له، بحكم عدم مراعاة النظام الانتخابي مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المستقلين والمتحزبين، أي للسبب ذاته الذي جاء في القرار الأخير.

تعلقت الحالة الأولى بانتخابات مجلس الشعب لعام 1984، حيث قضت المحكمة بعدم دستورية القانون في عام 1987[417]، لقيام النظام الانتخابي على القائمة الحزبية المغلقة من دون إتاحة المجال للمستقلين بالمنافسة، فيما تعلقت الحالة الثانية بانتخابات 1987، وقضت المحكمة بعدم دستورية القانون في عام 1990[418]، بسبب إهداره مبدأ تكافؤ الفرص، بمنحه المتحزبين المترشحين وفقًا لنظام القوائم أفضلية كبيرة على المستقلين المترشحين وفقًا للنظام الفردي في عدد مقاعد كل دائرة انتخابية[419]. وقد اعتبرت هاتان الحالتان من أبرز الأمثلة على "جسارة" المحكمة الدستورية ما قبل الثورة[420].

---

(416) فخلال الملكية، بين صدور دستور 1923 وقيام ثورة 1952، شُكلت عشر هيئات للبرلمان (مجلس نواب)، تعرضت تسع منها للحل قبل انتهاء مدتها. وقد حُلّ آخرها قبل الثورة بنحو أربعة أشهر عقب "حريق القاهرة". وفي عهد عبد الناصر (1957-1970) شُكلت أربع هيئات، حُلت جميعها. أما في عهد السادات (1970-1980)، فحُلت هيئة واحدة من مجموع ثلاث هيئات. وأخيرًا في عهد مبارك، حُلت ثلاث هيئات من مجموع سبع، حيث حلت الهيئة السابعة (الأخيرة) عقب قيام ثورة 2011. ينظر: هلال، "تطور العلاقة بين السلطات في مصر"، ص 6، 10-11.

(417) الطعن رقم 131 لسنة 6 قضائية-دستورية، بتاريخ 16/ 5/ 1987، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 (31 أيار/ مايو 1987).

(418) الطعن رقم 37 لسنة 9 قضائية-دستورية، بتاريخ 19/ 5/ 1990. **الجريدة الرسمية**، العدد 22 مكرر (3 حزيران/ يونيو 1990).

(419) ينظر: هشام محمد فوزي، **رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر** (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 1999)، ص 168-184؛ العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 178-179، 184-185؛ طارق البشري، **القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء**، ط 2 (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2006)، ص 49؛ هلال، **النظام السياسي المصري**، ص 264؛ محمد سليم العوا، **الأزمة السياسية والدستورية في مصر: 1987-1990** (القاهرة: الزهراء للإعلام العربي، 1991)، ص 151-159، 183-189.

(420) براون، **القانون في خدمة من؟**، ص 181-182.

بذلك، فإن الحالة الثانية تقارب كثيرًا حالة حل مجلس الشعب الأخيرة (موضوع الدراسة)، خصوصًا حال العلم بأن حل المجلس عام 1987 بموجب قرار لرئيس الجمهورية جاء استباقيًا لصدور قرار المحكمة[421]، وذلك فيما جاء قرار رئيس الجمهورية بحل المجلس لعام 1990 بعد صدور قرار المحكمة، بل وبعد المماطلة في ذلك مدة خمسة أشهر تقريبًا[422]. وهنا يثار تساؤل مشروع حول سبب إغفال هذه الخبرة التاريخية في تشريع النظام الانتخابي والرقابة الدستورية عليه؟!

بالعودة إلى الحالة قيد الدراسة، يشار إلى أن حل مجلس الشعب لاقى أصداء عالية، وتوزعت الآراء بين الجمع في انتقاد قرار المحكمة وقرار المجلس العسكري جملة واحدة، وانتقاد كل منهما على حدة. وأما التوجه الأول، فعبّرت عنه الأغلبية البرلمانية الإسلامية؛ إذ اعتبرته "موجَّهًـ[ـا] ضدها بالأساس، ورأت فيه تآمرًا" من المجلس العسكري والمحكمة الدستورية "لسلبها الأغلبية البرلمانية المستحقة"؛ مبدية استغرابها من "سرعة الفصل في الدعوى"، على خلاف ما خبر عن المحكمة باستغراقها أشهرًا وأعوامًا للفصل في دستورية القوانين. وهي طالبت "إما بتأجيل تنفيذ حكم المحكمة، أو بحل الثلث" الذي انتُخب بالنظام الفردي باعتبار "هذا الثلث هو أصل دعوى البطلان"[423]. كما أنها لجأت إلى محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا "للحصول على حكم أو رأي مخالف"، ولكن المحكمتين أيدتا حكم المحكمة الدستورية؛ إذ كيفت الأولى الدعوى كدعوى تفسير، فيما يدخل أصلًا في اختصاص المحكمة الدستورية، بينما ذهبت الثانية للقول إن المحكمة الدستورية وحدها هي التي تحدد آثار أحكامها[424].

---

(421) قرار رئيس الجمهورية رقم 46 لسنة 1987، **الجريدة الرسمية**، العدد 7 مكرر (14 شباط/ فبراير 1987).

(422) قرار رئيس الجمهورية رقم 415 لسنة 1990، **الجريدة الرسمية**، العدد 41 مكرر (12 تشرين الأول/ أكتوبر 1990).

(423) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 328.

(424) تعذّر الاطلاع على الأحكام المشار إليها، نقلًا عن: هلال، "السلطة القضائية"، ص 392-393. =

بالحديث عن التآمر، هناك من وجد داعيًا ليشير إلى خلفية رئيس المحكمة الدستورية، باعتبار أنه كان قاضيًا عسكريا سابقًا، عينه مبارك رئيسًا للمحكمة في عام 2009[425]. لكن في الحقيقة، لم يكن قاضيًا عسكريًا، بل انتُدب منذ نهاية الثمانينيات لعضوية محاكم أمن الدولة العليا – طوارئ[426]. وهو الانتداب الذي يمكن أن يحصل مع أي من القضاة المدنيين. كذلك دافع ناثان براون عن المحكمة بخصوص هذه القضية، بأن حكمها يتوافق ومسلكها المعهود بخصوص قضايا مشابهة قبل الثورة. ولكنه مع ذلك أبدى استغرابه من سرعتها في الفصل بالقضية، على خلاف نهجها السابق[427]، بما يطرح أن القرار وإن بُني على أساس قانوني سليم، فإن توقيته لا يمكن تفسيره خارج السياق السياسي الذي صدر فيه، في ما يؤشر إلى أنه تدخّل سياسي[428].

أما التوجه الثاني، وإن اعتبر إصدارَ المجلس العسكري قرارَ حل المجلس "أكبرَ دليل على سعيه للانفراد بالسلطة التشريعية وإزاحة شريكه الإخواني من البرلمان"، فإنه ميز بين قرار المجلس العسكري وقرار المحكمة، واصفًا قرار المجلس بأنه جاء "آخذًا بالاستطراد الفقهي غير الملزم للمحكمة، فالصحيح

= يشير هلال إلى أن قرار محكمة النقض صدر بتاريخ 14 تموز/ يوليو 2012، فيما صدر قرار المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الأولى) في 22 أيلول/ سبتمبر 2012.

إضافة إلى تلك الدعاوى، رُفعت دعوى أخرى أمام محكمة القاهرة للأمور المستعجلة ضد رئيس المحكمة الدستورية وآخرين، بطلب "القضاء بصفة مستعجلة بعدم الاعتداد بالحكم الصادر" عن المحكمة الدستورية، لتقضي محكمة القاهرة "بعدم اختصاصها نوعيًا بنظر الدعوى"، وتحيلها إلى المحكمة الدستورية، لتقرر الأخيرة عدم قبول الدعوى بحكم كونها لم تتصل "بالمحكمة اتصالًا مطابقًا للأوضاع المقررة قانونًا"؛ قاصدة بذلك إشكال في إجراءات إحالة الدعوى. قرار المحكمة الدستورية في الطعن رقم 18 لسنة 34 قضائية، بتاريخ 7/ 4/ 2013.

(425) صايغ، "فوق الدولة"، ص 27.

(426) هو فاروق أحمد سلطان، وبالبحث عن تعييناته في **الجريدة الرسمية**، تبين أنه عيّن ابتداءً مساعد نيابة مدنية (قرار رئيس الجمهورية رقم 1603 لسنة 1969)، ثم تدرج في سلك القضائي النظامي، منتدبًا أحيانًا في محاكم أمن الدولة – طوارئ (بداية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 2 لسنة 1987).

(427) Nathan J. Brown, "Train Wreck Along the Nile," *Foreign Policy* (10 July 2012), accessed on 15/5/2017, at: https://bit.ly/2XQJXw1

(428) Brown & Waller, "Constitutional Courts," p. 846.

كان أن يبطل ثلث المجلس فقط"[429]، بداعي أن الفقرتين السابقتين على منطوق الحكم (بخصوص بطلان تشكيل المجلس) ليستا مرتبطتين بالمنطوق الذي اقتصر على بطلان الثلث الفردي فقط، وأن ولاية المحكمة "تقتصر على إبطال النص التشريعي غير الدستوري، لكن تحديد ما يترتب على هذا الإبطال" يكون من خلال "عرض هذا الحكم على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة لتحديد طريقة تنفيذ الحكم"[430]. وردًا على مثل هذه الطروحات، هناك من رأى أن سلطة المحكمة الدستورية في الحكم ببطلان تشكيل البرلمان نتيجة حتمية لعدم دستورية الأساس القانوني لتشكيله[431].

كثيرون انتقدوا بطلان تشكيل مجلس الشعب بأكمله وليس الثلث الخاص بالنظام الفردي فحسب، وهو الانتقاد الذي توقعته المحكمة لتذهب في حيثيات قرارها كي تبرر مسلكها بتعميم البطلان، إلى كون الخلل الذي حدث في الثلث الفردي انعكس بالضرورة على الثلثين الآخرين[432].

لم تقف المشكلة عند حدود النقاش الفكري أو الحقوقي، أو حتى توجيه الانتقادات[433]، بل وصلت إلى حد التهجم على المحكمة الدستورية وقضاتها، ومناكفتهم باعتصامات وتظاهرات أمام مقر المحكمة، يطلقون "هتافات غير لائقة"، ويمنعونها من الانعقاد، ولا سيما في مطلع كانون الأول/ ديسمبر 2012، عندما كانت تشرع في مناقشة دستورية القانون الانتخابي لمجلس الشورى والجمعية التأسيسية[434].

---

(429) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 82.

(430) المرجع نفسه، ص 90-91. وفي سياق متصل ينظر: طارق البشري، "طارق البشري متحدثًا للديمقراطية: عن القضاء المصري في واقع متغير"، حاوره عبدالله أحمد ومحمد الشواف، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 76.

(431) ينظر: العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 188-182.

(432) ينظر ضمن حيثيات القرار: **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "أ" (14 حزيران/يونيو 2012)، ص 9-10.

(433) ينظر حول أشكال "الهجوم" الذي تعرضت له المحكمة، بما فيها هجوم من وزير العدل: هلال، "السلطة القضائية"، ص 428-432.

(434) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 157.

كما أن أزمة المحكمة مع الإخوان لم تكن وليدة إصدار قرارها المذكور؛ ذلك "أن الرغبة في المساس بالمحكمة الدستورية أو تغييرها والسيطرة عليها" كانت سابقة على ذلك. ومن شواهدها تصريح رئيس مجلس الشعب، عندما بدأت المحكمة بالنظر في دستورية القانون الانتخابي، بأن مشروع قانون قدم للمجلس "لإعادة تشكيل المحكمة الدستورية"، إضافة إلى تصريحات أخرى للقيادات الحزبية الإخوانية[435]. وهو ما أدى إلى إحداث أزمة بخصوص قانون المحكمة الدستورية، قبل أن يتراجع الإخوان عن تلك الفكرة، وبصورة خاصة في ضوء استنكار المجلس العسكري ذلك[436]. تزامن نشوب تلك الأزمة مع اتهام الإخوان المحكمةَ بأنها أودعت الأوراق المحالة إليها من المحكمة الإدارية العليا بخصوص قانون مجلس الشعب في الأدراج منذ شباط/ فبراير، "انتظارًا لتوجيهات يصدرها المجلس [العسكري] إلى المحكمة حول توقيت إصدار القرار"[437].

أما من الشواهد المتقدمة لهذه الأزمة، فهي الأحكام التي جرى تضمينها في دستور 2012، في ما يتعلق بالحد من سلطة المحكمة في تعيين رئيسها وأعضائها، بأن تكون من صلاحيات رئيس الجمهورية (مادة 176)[438]، وفصل ما يزيد على عشرة من أعضاء المحكمة الدستورية، وإعادتهم إلى أماكن عملهم قبل تعيينهم في المحكمة (مادة 233)، وهو ما اعتُبر "صياغة تدليسية في نص دستوري"[439].

هكذا، وعلى الرغم من سلامة الأحكام التي اتخذتها المحكمة خلال

(435) المرجع نفسه، ص 156.
(436) ينظر بالخصوص: هلال، "السلطة القضائية"، ص 426-428.
(437) المرجع نفسه، ص 425.
(438) إجمالًا هو الوضع الذي كان قبل الثورة، إلا أن المجلس العسكري، بموجب المرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2011، أناط تعيين المحكمة برئيس الجمهورية يختاره "من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة بعد موافقة الجمعية العامة للمحكمة".
(439) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 155. في سياق متصل ينظر:
Brown & Waller, "Constitutional Courts," p. 847.

الانتقال "وتطبيق المحكمة فيها المبادئ ذاتها التي سبق أن طبقتها في أحكامها الصادرة قبل ثورة 2011"، وطبّقتها الحكومة حينها من دون اعتراض، "إلا أن ردة فعل أنصار تيار الإسلام السياسي على هذه الأحكام كانت عنيفة إلى حد بعيد"[440]، حتى عاد ليثار الجدل الفكري القديم الدائر حول مدى توافق الرقابة على الدستورية مع مبدأ الفصل بين السلطات[441]. وقد فاق هذا الهجوم ما خبرته المحكمة أوائل عام 1996 من انتقادات لعملها، افتتحها رئيس المجلس الشعب حينها[442].

في نهاية الأمر، شكّل حل مجلس الشعب قلبًا لموازين خارطة الطريق وفقًا لإعلان مارس 2011 (انتخابات برلمانية، انتخابات رئاسية، وضع دستور)[443]، فيما كان هناك من اعتبر أن حل المجلس – إضافة إلى صدور الإعلان المكمل – ألغيا "كل شيء أُنجز تقريبًا خلال الأشهر الستة عشر السابقة من المرحلة الانتقالية"[444]. وبالحديث عن التعديلات الدستورية، يشار إلى أن رئيس لجنتها عزا هذه الأزمة إلى "إهمال" المجلس العسكري لـ"مشروعات القوانين المكملة للدستور التي أعدتها اللجنة"، حيث شملت تلك المشروعات "جميع القوانين المنظِّمة لانتخاب مجلسي الشعب والشورى ومباشرة الحقوق السياسية" بما يتماشى مع خطة الطريق. وكانت اللجنة قد اختارت عندئذ إجراء الانتخابات بالكامل وفقًا للنظام الفردي "حتى لا يتكرر سيناريو حل البرلمان مرتين من قبل بسبب القائمة النسبية"[445].

بوجود سيناريو ثالث تحقق أيضًا (حل المجلس عام 2012)، هناك داعٍ حقيق لوجود حل يمنع عدم تكرار هذه السيناريوهات. وفي هذا السياق غالبًا، استحدث دستور 2012 حكمًا جديدًا يقضي بإعمال المحكمة الدستورية

---

(440) العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 159–160، 170.

(441) المرجع نفسه، ص 161، 170.

(442) ينظر: فوزي، **رقابة دستورية القوانين**، ص 315 وما بعدها.

(443) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 89–90.

(444) صايغ، "فوق الدولة"، ص 27.

(445) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 90، 94.

رقابة مسبقة على "مشروعات القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية وللانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية"، على أن "لا تخضع القوانين المشار إليها [...] للرقابة اللاحقة" (مادة 175). إلا أن هناك من قرأ هذا الحكم في ضوء هجمة واضعي الدستور على المحكمة بتقييد اختصاصاتها والتضييق عليها بنص الدستور[446]. وقد خلا الدستور الحالي من أحكام ذات علاقة بالرقابة السابقة، وبالتالي عاد اختصاص المحكمة في الرقابة اللاحقة تجاه جميع القوانين، وهو الوضع الذي كان قبل الثورة، بل للدقة قبل تعديل 2005 لدستور 1971[447].

ب- تعايش الجيش مع السلطة التشريعية العرضية

احتلت فترات تعايش المجلس العسكري مع السلطة التشريعية العرضية (رئيس الجمهورية ومجلس الشورى) مدة أطول من فترة التعايش مع السلطة التشريعية الأصيلة (مجلس الشعب)؛ ففيما لم تتجاوز مع "الأصلية" الخمسة أشهر، استغرق تعايشه مع "العرضية" بقية المرحلة الانتقالية، أي مدة تقارب العامين: منذ إصدار إعلان أغسطس 2012، وحتى نهاية نطاق الدراسة، بانتهاء ولاية الرئيس المؤقت (7 حزيران/يونيو 2014). أما في الواقع، فإن وجود السلطة التشريعية العرضية استمر أطول من ذلك، حتى انتخاب مجلس النواب

---

(446) ينظر: ثناء فؤاد عبد الله، "الدستور المصري الجديد ومرحلة التأسيس الديمقراطي: ملابسات المرحلة الانتقالية"، في: **جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: بين 25 يناير و30 يونيو** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 245-246. يشار إلى أن اختصاص كهذا للمحكمة سبق إقراره جزئيًا بموجب تعديل عام 2005 على دستور 1971 (على المادة 76 منه)، وبخصوص قانون الانتخابات الرئاسية فحسب. إلا أن الحكم المذكور لم يقض بحرمان المحكمة من ممارسة اختصاصها بالرقابة اللاحقة. ينظر: **الجريدة الرسمية**، العدد 21 تابع "أ" (26 أيار/ مايو 2005)، ص 2-6. وفي ضوء أن النص لم يقض بإعادة المشروع إلى المحكمة بعد إجراء التعديلات المطلوبة من السلطة التشريعية، قررت المحكمة "أن ممارستها لهذه الرقابة لا تمنعها من ممارسة الرقابة اللاحقة"، إلا أن المحكمة (مطلع 2006) رفضت الطعن في قانون الانتخابات الرئاسية "بعد أن تبين لها أن مجلس الشعب أعمل مقتضى حكمها الذي أصدرته بشأن هذا القانون بمناسبة ممارستها للرقابة السابقة على دستوريته". ينظر: العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 169، 199-202.

(447) يُراجع الحاشية السابقة.

الجديد في نهاية العام 2015؛ إذ تولاها قبل ذلك الرئيس المنتخب الثاني (السيسي)[448].

وبما لا يتوافق بالكامل مع المسار الزمني، فإن تناول الدراسة هذا الموضوع سيأتي وفقًا لمعيار موضوعي متصل بهوية المؤسسة القائمة عرضيًا بأعمال السلطة التشريعية: رئاسة الجمهورية، ممثلة بالرئيس المنتخب والرئيس المؤقت (الفرع: ب. أ)، يتخللهما زمنيًا مجلس الشورى (الفرع: ب. ب). وبالتالي، فإن ذلك يشمل دراسة ثلاث حالات باختلاف الجهة التي تولت فيها السلطة التشريعية (سن التشريعات): الرئيس المنتخب، مجلس الشورى، الرئيس المؤقت.

قبل تناول هذا بالتفصيل، تجدر الإشارة إلى مسألتين: **الأولى** منهجية - شكلية، وتتعلق بالمقاربة التي يقوم عليها التناول في هذا الفرع، وتقسيمه بناء عليها تاليًا؛ ففي تناول كل حالة من الحالات الثلاث، سيشار بداية إلى العدد الإجمالي للتشريعات الصادرة في كل حالة، ثم يخصَّص التناول بالاعتماد على محورين ذوَي صلة بالجيش، لكونهما يشكلان نقاط "تماس تشريعي"[449] بين جهة التشريع العرضي والمجلس العسكري، أو الجيش عمومًا. وهذان المحوران هما "التماس التخصصي"، ويُعنى بالتشريعات المتعلقة بشؤون الجيش والدفاع، لملاحظة إن كانت السلطة التشريعية العرضية قد استعملت التشريع أداةً تعايش مع المجلس العسكري (تنازعًا أو تفاهمًا)، و"التماس الموضوعي"، ويُعنى بالتشريعات المتعلقة بتعديل التشريعات التي استهدفها المجلس العسكري من خلال المراسيم بقوانين، سواء أهو "تماس مباشر"، بتعديل الأحكام ذاتها التي أرساها المجلس العسكري بموجب تشريعاته، أم "تماس غير مباشر"، بتعديل القوانين

---

(448) ينظر لمحة عن اضطلاع السيسي بالسلطة التشريعية العرضية: مازن حسن، "التشريع في غياب البرلمان: دور الرئيس"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 201-210. يقتصر التناول على السنة أشهر الأولى، أما في الواقع، فقد اضطلع بها مدة نحو 17 شهرًا.

(449) "التماس التشريعي" هو المصطلح الذي ستتم الإشارة من خلاله لاحقًا إلى محتوى هذه الملاحظة.

الأصلية من دون المساس بالأحكام التي أرساها المجلس العسكري. يتمثل الهدف من تناول حالات التماس المباشر في ملاحظة إن كانت السلطة التشريعية العرضية تسببت بما يثير حساسية المجلس العسكري بالمساس بالأحكام التي أرساها، فيما يتمثل الهدف من تناول حالات التماس غير المباشر في ملاحظة مدى التوافق بين تجربة المجلس العسكري وتجارب السلطة التشريعية العرضية الأخرى في استهداف موضوعات وتشريعات بعينها[450].

أما المسألة **الثانية**، فهي موضوعية، وتتعلق بالتعقيب المقارن في ما يتعلق بالأداة التشريعية التي استُعملت في كل حالة من الحالات الثلاث؛ فبالنسبة إلى حالتي الرئيس المنتخب والرئيس المؤقت، فإن الرئيسين استعملا في ممارستهما الاختصاص التشريعي أداة/ مصطلح القرار بقانون[451]. ومعنى ذلك أن مؤسسة الرئاسة كَيفَت اختصاصها التشريعي بكونه عرضيًا، يأخذ مفهوم تشريعات الضرورة، لكن في الممارسة العملية، فإن معيار الضرورة لم يكن حاضرًا دائمًا؛ إذ سن كلا الرئيسين تشريعات بالإمكان المحاجّة بعدم توافر حالة الضرورة فيها[452]. وأما في الحالة الثالثة المتعلقة بتولّي مجلس الشورى للسلطة التشريعية العرضية، فصدرت التشريعات بأداة/ مصطلح "القانون"، على اعتبار مجلس الشورى في مقام مجلس الشعب. وللمفارقة، فإن التشريعات التي سنّها المجلس العسكري وأصدرها الرئيس المؤقت (يُعرض لها لاحقًا)،

---

(450) بناء على ذلك، سيشار إلى مفردات المقاربة الموضحة أعلاه بذكر نوع التماس التشريعي فحسب (تخصصي أو موضوعي، وإن كان موضوعيًا: مباشرًا أو غير مباشر)، وذلك على سبيل الاختصار.

(451) يستثنى من قاعدة هذه الملاحظة قيام الرئيس المنتخب في التشريعين الثاني والثالث رقمي 86 و87 لسنة 2012 من التشريعات التي سنها وأصدرها باستعمال مصطلح/أداة "مرسوم بقانون"، وهو المصطلح/الأداة التي استعملها المجلس العسكري في سن التشريعات وإصدارها. أما في التشريع الأول رقم 85 لسنة 2012 وبقية التشريعات منذ الرابع رقم 88 لسنة 2012، فجرى استعمال مصطلح/ أداة "قرار بقانون".

(452) ينظر الجدل حول حدود استخدام الرئيس السلطة التشريعية في المراحل الانتقالية بشكل عام، والسياق المصري بشكل خاص: حسن، "التشريع في غياب البرلمان"، ص 210-215.

صدرت بأداة/ مصطلح "القانون"، معتبرًا المجلس العسكري بمقام مجلس الشعب[453].

(ب. أ) تعايش الجيش مع رئيس الجمهورية كمشرع في غيبة مجلس الشعب

على الرغم من كثرة الحالات التي تولّى فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع قبل الثورة، فلا تشابه أي من تلك الحالات حالة تولّي هذه السلطة من كلٍّ من الرئيس المنتخب والرئيس المؤقت بعد الثورة؛ فقبل الثورة كان رئيس الجمهورية يتولى التشريع إعمالًا - متوسع أحيانًا - لاختصاصه في إصدار تشريعات الضرورة في غيبة البرلمان، وفي أفضل الأحوال بموجب تفويض ضيّق - يوسَّع قليلًا في بعض الأحيان - من مجلس الشعب بممارسة الاختصاص التشريعي في مجالات معينة، حتى أن أكثر الحالات صراحة للجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بموجب نص دستوري، ممثلة في تولّي مجلس الوزراء السلطة التشريعية قبل نفاذ دستور 1956، لم ترتق إلى الحالة التي نحن بصدد دراستها؛ ففيها أُسندت السلطة التشريعية إلى فرد (لا إلى مجلس وزراء) وفي جميع المجالات (ليس كتفويض البرلمان فحسب)، وإلى حين انتخاب البرلمان (وليس لفترة قصيرة بين دورتي انعقاد).

كما سبق أن أشير، فصل الواقع بين فترتي تولّي الرئيس المنتخب (الفرع: ب. أ. أ) والرئيس المؤقت (الفرع: ب. أ. ب) السلطة التشريعية - عرضيًا كمشرِّع في غيبة مجلس الشعب - فترة تولّى فيها مجلس الشورى هذه السلطة. وما تأجيل تناول حالة تولّي مجلس الشورى إلا لمقتضى موضوعي جرى تغليبه على مقتضى زمني.

---

(453) وبذلك (وإن كانت العبرة ليست بالمصطلحات التي يستعملها المشرع في تحديد طبيعة التشريع، بل في مضمونه)، فإن الوضع القانوني للتشريعات التي سنها المجلس العسكري وأصدرها الرئيس المؤقت - وكذلك التي سنها مجلس الشورى - أكثر سلامة واستقرارًا من التشريعات التي سنها وأصدرها المجلس العسكري، والتشريعات التي سنها وأصدرها رئيس الجمهورية (سواء المنتخب أو المؤقت).

(ب. أ. أ) تعايش الجيش مع الرئيس المنتخَب كمشرع في غيبة مجلس الشعب

نُصبَ مرسي رئيسًا للجمهورية في 30 حزيران/يونيو 2012، في أوج أزمة تمثلت في حل مجلس الشعب وإصدار المجلس العسكري إعلان يونيو 2012 (المكمل) الذي "استرد" فيه السلطة التشريعية التي سحبها منه مجلس الشعب - لفترة قصيرة - بين انعقاده وحله، ناهيك بالأحكام الأخرى (سبق عرضها) التي جعلت للمجلس العسكري نفوذًا على رئيس الجمهورية والسلطة التأسيسية. انصاع الرئيس المنتخب مؤقتًا لهذا الوضع، إلى أن ذهب في 11 آب/أغسطس 2012 - ضمن رزمة إجراءات أخرى في تلك الفترة - إلى إصدار أول إعلان دستوري جرّد فيه المجلس العسكري من السلطة التشريعية ومنحها لنفسه، وحرر نفسه من القيود التي كان فرضها عليه المجلس العسكري، وفك رقبة السلطة التأسيسية من يد المجلس العسكري وربطها بيده.

بذلك، يتضح أن فترة التعايش بين المجلس العسكري والرئيس المنتخب تأخذ بُعدين اثنين، مَثَلَ كل بُعد فيهما حالة قانونية وزمنية معينة: **الأولى**، حالة التعايش بين المجلس العسكري كسلطة تشريعية عرضية والرئيس المنتخب كسلطة تنفيذية أصيلة. أما **الثانية**، فحالة التعايش بين المجلس العسكري مجردًا من أي سلطة دستورية، والرئيس المنتخب الجامع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ما يُعنى به التناول في هذا الموضع هو الحالة الثانية، كونها تعبّر عن تعايش المجلس العسكري مع سلطة تشريعية عرضية. أما الحالة الأولى، فتدخل ضمن علاقة المجلس العسكري بالسلطة التنفيذية (الفرع: 2)[454].

في دراسة الحالة الثانية، سن الرئيس المنتخب وأصدر حوالى 76 قرارًا بقانون، 24 منها ضمن طائفة القرارات بقوانين المحدِّثة لتشريعات و/أو المعدِّلة لها[455]. إلا أن سبعة منها فقط تدخل ضمن نطاق التماس التشريعي

---

(454) في ذلك، كما يلاحَظ، تقديم للمقتضى الموضوعي على المقتضي الزمني، حيث إن الحالة الأولى سبقت زمنيًا الحالة الثانية.

(455) احتسب ضمن هذه الطائفة أربعة قرارات بقوانين صدرت لغايات تنفيذية - إجرائية (إعفاء من=

(يُنظر الملحق: 5-و)[456]، يُعرض لها في ما يلي وفقًا للقاعدة العامة في التناول التي أشير إليها سابقًا.

(ب. أ. أ. أ) التماس التشريعي التخصصي

يجري الحديث هنا عن قرارين بقانون[457]، الأول معدِّل لتشريع قديم، والثاني محدِّث لتشريع جديد. أما الأول، فعدّل قانون "شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة" لعام 1959، ليقرر استحقاق من يُمنح من ضباط الجيش وسام "النجمة العسكرية" مكافأة شهرية طوال مدة خدمته، فيما كان التكريم سابقًا رمزيًّا فحسب (الوسام)[458]. أما القرار بقانون الثاني، فجاء ليُحدِّث تشريعًا جديدًا بعنوان "اشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية في الدولة".

بخصوص هذا التشريع الأخير، تجدر بداية الإشارة إلى أن المجلس العسكري كان أول من ابتدع موضوعه، بالإشارة إليه ضمن إعلان يونيو 2012 (المكمل)، بإضافة مادة برقم (53 مكرر "2") على إعلان مارس 2011، تنص على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية في حالة حدوث اضطرابات داخل البلاد تستوجب تدخّل القوات المسلحة [،] وبعد موافقة المجلس [العسكري] إصدار قرار باشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية بالدولة". كما نصت الفقرة الثانية منها على: "يبين القانون سلطات

= العقوبة لمن يسلّم أسلحة وذخائر خلال فترة معينة، إعفاءات من المبالغ الإضافية للتأمين الاجتماعي، مد أجل الدورة النقابية، والمنطقة الحرة في بور سعيد)، بحكم أن هذا النوع من التشريعات جرى تضمينه في هذه الطائفة عندما عرض للقرارات بقوانين التي سنها وأصدرها المجلس العسكري. أما بقية التشريعات خارج هذه الطائفة (حوالى 52)، فجلّها قرارات بقوانين خاصة بالموازنة العامة (51)، إضافة إلى قرار بقانون خاص بالموافقة على اتفاقيات.

(456) يتضمن الملحق ما مجموعه ثمانية بنود، إلا أن أحد القرارات بقوانين في القسم "ثانيًا" هو مكرر مع ما ورد في القسم "أولًا".

(457) ينظر: القسم "أولًا" في الملحق (5-و).

(458) يُمنح الوسام لمن "قام بأعمال ممتازة تدل على التضحية أو الشجاعة في ميدان القتال" (المادة 124 من القانون الأصلي).

القوات المسلحة ومهامها وحالات استخدام القوة والقبض والاحتجاز والاختصاص القضائي وحالات انتفاء المسـ[ؤ]ولية". وبالعودة إلى تاريخ صدور القرار بقانون المذكور، يلاحَظ أنه صدر بعد أن أقدم الرئيس المنتخب على إلغاء إعلان يونيو 2012 (بموجب إعلان أغسطس 2012)، وبالتالي، فإن إصدار هذا القرار بقانون جاء من دون الاستناد إلى نص دستوري.

يندرج موضوع هذا التشريع ضمن ما يُعرف فقهيًا بالمهمات الثانوية للجيوش، بل هو أبرزها؛ إذ درج العديد من الدساتير والتعريفات المفاهيمية والموسوعية على تضمينه في صلب تعريف الجيش. ولمّا كانت دراسة موضوع الدور الأمني للجيش ستُجرى في القسم الثاني من الدراسة، يؤجَّل تناول هذا التشريع إلى ذلك الموضع. ويكتفى هنا بتأكيد أن إصدار الرئيس المنتخب هذا التشريع عبّر عن حاجته إلى الجيش في تعزيز الأمن الداخلي.

(ب. أ. أ. ب) التماس التشريعي الموضوعي

باستطلاع القرارات بقوانين التي سنّها وأصدرها الرئيس المنتخب، يلاحَظ أن سبعة منها تندرج ضمن مفهوم التماس التشريعي الموضوعي[459]. أما من حيث شكل التماس الموضوعي المباشر، فيلاحَظ أن ثلاثة قرارات بقوانين عدلت أحكام جاءت بها ثلاثة مراسيم بقوانين للمجلس العسكري بخصوص قانوني "الضريبة على الدخل" و"الضريبة على العقارات المبنية"، إضافة إلى قانون مباشرة الحقوق السياسية، في ما يتعلق بإجراءات الانتخابات التشريعية القادمة. وفي الإجمال، فإن هذه التعديلات لم تأت باختراق أو اختلاف كبير يستحق الذكر. ويمكن أن يستثنى من ذلك أن تعديل "قانون الضريبة على الدخل" شمل إعفاء الشريحة الأولى من الضريبة[460]، واستحداث شريحة خامسة.

---

(459) ينظر القسم "ثانيًا" من الملحق (5-و). ويظهر العمود الأخير التشريع المقابل من مراسيم بقوانين المجلس العسكري.

(460) على خلاف ما جاء بمرسوم بقانون المجلس العسكري، الذي أبقى عليها (كانت 10 في المئة)، عندما استحدث شريحة رابعة كما سبق وأشير.

أما التماس الموضوعي غير المباشر، وإضافة إلى التشريعات التي ذُكرت سابقًا (لاستيعابها ضمن هذا المفهوم أيضًا)، فيلاحَظ أنه استهدف قانونَي تنظيم الصحافة والتشريع الضريبي. وبذلك، فإن الملامح المشتركة بين التجربتين هي استهداف التشريعات الضريبية والحقوق والحريات السياسية.

على خلاف أن التعديلات التي أدخلها الرئيس المنتخب على النظام القانوني – ضمن عينة الدراسة – بدت محدودة ولا تشكل اختراقًا، فإنه تقريبًا قلب جميع معادلات السلطة على مستوى النظام الدستوري، من خلال إسرافه في سن الإعلانات الدستورية وإصدارها، وهو ما عرض له سابقًا، ولا يدخل ضمن اختصاصه كسلطة تشريعية عرضية، وإنما كـ"مشرع دستوري عرضي"!

(ب. أ. ب) تعايش الجيش مع الرئيس المؤقت كمشرع في غيبة مجلس الشعب

تحتل هذه الحالة المدة الأطول زمنيًا لمعايشة الجيش جهة تتولى السلطة التشريعية بشكل عرضي؛ إذ قاربت عامًا واحدًا (من تموز/ يوليو 2013 إلى حزيران/ يونيو 2014)، فيما احتلت الحالتان السابقتان (مجتمعتين) زمنيًا نحو عام[461]. ويجدر بداية تأكيد طبيعة الحالة التي يُعرض لها هنا؛ إذ إنها قامت بعد إسقاط حكم الإخوان، وبالتالي كانت الفرضية أن الرئيس المؤقت لم يناكف الجيش من خلال سلطته التشريعية أو غيرها، وهو الذي نصّبه رئيسًا مؤقتًا ناهيك بحديث العديد من المحللين عن أن المجلس العسكري أو قيادة الجيش حكمت البلاد بشكل غير مباشر من خلال الرئيس المؤقت.

تولّى الرئيس المؤقت سلطة التشريع بموجب إعلانه الدستوري الثاني (8 يوليو 2013)، وجاء فيه أن لرئيس الجمهورية في تولّيه "إدارة شؤون البلاد" مباشرةً جملةً من الاختصاصات، من بينها "التشريع بعد أخذ

(461) الأولى، حالة تولّي الرئيس المنتخب (آب/ أغسطس – كانون الأول/ ديسمبر 2012)، وهي الحالة التي سبق تناولها؛ والثانية، حالة تولّي مجلس الشورى (كانون الأول/ ديسمبر 2012 – تموز/ يوليو 2013)، وهي الحالة التي سيُعرض لها عقب الحالة قيد التناول.

رأي مجلس الوزراء وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه" (مادة 24/ 1). وأسوة بالرئيس المنتخب، استعمل الرئيس المؤقت أداة/ مصطلح "القرار بقانون". وخلال الفترة التي تولّى فيها سلطة التشريع، سن حوالى 147 قرارًا بقانون وأصدرها، منها 54 هي تشريعات محدِّثة ومعدِّلة لتشريعات[462]، إلا أن 17 قرارًا بقانون فقط تدخل ضمن نطاق التماس التشريعي (يُنظر الملحق: 5-ح)[463]، يعرض لها في ما يلي وفقًا للمقاربة التي أشير إليها سابقًا.

يجدر قبل ذلك لفت الانتباه إلى كون هذه الحالة شهدت إصدار العدد الأكبر من التشريعات (نسبيًا)، من بين الحالات الثلاث، سواء بشكل عام، أو في ما يتعلق بالتماس التشريعي. يفسر ذلك عاملان اثنان: طول الفترة الزمنية، وصدور دستور 2014 خلالها، بما استدعاه ذلك من حاجة إلى مواءمة التشريعات معه من خلال تعديلها أو إصدار تشريعات جديدة/ بديلة.

(ب. أ. ب. أ) التماس التشريعي التخصصي

يجري الحديث هنا عن 11 قرارًا بقانون[464]، تتوزع بين فئتين: معدِّلة لتشريعات قائمة (7) ومحدِّثة لقوانين جديدة (4). أما المعدِّلة، فاستهدفت تعديل ستة تشريعات قديمة قائمة (أحدثها لعام 1982): التشريع **الأول**، قانون "التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة"، بإدخال تحسينات

---

(462) أما البقية (حوالى 93)، فتتوزع بين قرارات بقوانين خاصة بالموازنة (54) وأخرى لغايات إجرائية-تنفيذية (39). ويلاحظ هنا أن هذه الحالة تفوقت على جميع الحالات الأخرى بعدد التشريعات الصادرة لغايات إجرائية - تنفيذية، بما طرح ضرورة فصلها عن إحصاء القرارات بقوانين محدِّثة لتشريعات ومعدِّلة لها (على خلاف التوجه العام في الاحصاءات التي أشارت إليها الدراسة). ويشار بخصوص القرارات بقوانين لغايات إجرائية في حالة تولّي الرئيس المؤقت إلى أن أغلبها تعلقت بمسألة واحدة: الترخيص لوزير البترول والثروة المعدنية في التعاقد من جهات أخرى (34 تشريع).

(463) يتضمن الملحق ما مجموعه 22 بندًا، إلا أن خمسة بنود في القسم "ثانيًا" مكررة مع ما ورد في القسم "أولًا".

ينظر بشأن بعض القرارات بقوانين الأخرى وبعض القوانين التي سيشار إليها هنا: حسن، "التشريع في غياب البرلمان"، ص 192 وما بعدها.

(464) ينظر القسم "أولًا" في الملحق (5-ح).

في احتساب المعاش والمكافأة، وتقرير رفع نسبة الزيادة في المعاش؛ **الثاني**، قانون "شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة"، بتوسيع مجال منح أوسمة عسكرية وربطها بمكافآت مالية شهرية، وتوسيع اختصاص "لجنة ضباط القوات المسلحة" في وزارة الدفاع؛ **الثالث**، قانون "تنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة"، بتفصيل تشكيل كل لجنة واختصاصاتها، ومواعيد تقديم الطعون بشكل دقيق، وإضافة عدد من المواد التكميلية للقانون الأصلي، وغالبًا ما كان مقتضى هذا التعديل المواءمة مع الدستور الجديد[465]؛ **الرابع**، قانون "القضاء العسكري"، بتعديل اختصاصات المحاكم العسكرية (كلٍّ وفق درجتها)، متيحًا التقاضي على درجتين، والإحالة إلى قانون الإجراءات الجنائية في ما لم يرد بخصوصه نص؛ **الخامس**، قانون "القيادة والسيطرة على شـ[ـؤ]ون الدفاع عن الدولة وعلى القوات المسلحة"، بمواءمته مع الدستور الجديد؛ **السادس**، قانون "إنشاء مدارس فنية أساسية عسكرية"، بتحسين وضعية رتبة "الصانع العسكري" وترقيته. وهكذا، يلاحَظ أن التعديلات التي جاءت بها تلك المراسيم بقوانين، هي إما تعديلات لمصلحة الجيش كمؤسسة أو أفراد، وإما تعديلات محايدة، كل الهدف منها تنظيم إجراءات معيّنة.

أما القرارات بقوانين المحدثة، فباستثناء أولها المتعلق بـ"إنشاء كلية طب بالقوات المسلحة"، فإن البقية جاءت إنفاذًا لأحكام الدستور الجديد وما أرساه أو أحياه من مؤسسات ذات علاقة بالجيش والدفاع الوطني: مجلس الأمن القومي ومجلس الدفاع الوطني والمجلس العسكري[466]. وفي الإجمال، يلاحَظ أن هذه الفترة/ الحالة شهدت تعزيزًا تشريعيًا للجيش في النظام القانوني.

---

(465) بالتحديد ملائمة لحكم المادة (2/202). ستتم دراسة هذه اللجان في القسم الثاني من الدراسة، باعتبارها قضاء عسكريًا إداريًا.

(466) وهي التشريعات التي سيعرض لأحكامها في القسم الثاني من الدراسة، بحكم كونها مفصّلة للأحكام ذات العلاقة بمكانة الجيش في النظام الدستوري الجديد.

(ب. أ. ب. ب) التماس التشريعي الموضوعي

باستطلاع بقية القرارات بقوانين ضمن العينة المختارة، يلاحَظ أن تسعة منها تدخّل ضمن مفهوم التماس الموضوعي المباشر[467]. وجاء هذا التماس على شكلين من الاستهداف: **الأول** كلي، بإلغاء التشريعات الأصلية (جلها قديمة باستثناء قانون الانتخابات الرئاسية لعام 2005) التي استهدفها المجلس العسكري بالتعديل سابقًا، وإحلال تشريعات جديدة بدلًا منها، وهذه حالة قوانين "تنظيم الانتخابات الرئاسية" و"مباشرة الحقوق السياسية" و"مجلس النواب".

أما الشكل **الثاني**، فهو جزئي، من خلال إجراء تعديلات على تعديلات سبق أن أجراها المجلس العسكري على قوانين قائمة. وهي إضافة إلى بعض القوانين التي أشير إليها سابقًا (التماس التخصصي): القوانين ذات العلاقة بالتأمين الاجتماعي، قانون مباشرة الحقوق السياسية (قبل إلغائه كليًا واستبداله بجديد)، قانون العقوبات. كما أعيد إحياء قانون العمل بالتوقيت الصيفي الذي ألغاه المجلس العسكري. وفي الإجمال، لم تُحدث هذه القرارات بالقوانين أي مواضع لإثارة حساسية الجيش، فهي إما في مصلحته وإما محايدة.

أما في ما يتعلق بالتماس الموضوعي غير المباشر، فيلاحَظ أن الرئيس المؤقت توافق مع تجربتي المجلس العسكري والرئيس المنتخب في استهداف عدد من المجالات من خلال التشريع، وهي التشريعات الضريبية والحقوق والحريات السياسية.

كان اللافت إسراف الرئيس المؤقت في سن وإصدار القوانين، سواء بشكل عام بما يخل بطبيعة عرضية السلطة التي يمارسها، أو بشكل خاص في ما يتعلق بالأيام الأخيرة له في المنصب؛ ففي العشرين يومًا الأخيرة له في

---

(467) ينظر القسم "ثانيًا" من الملحق (5-ح). ويُظهر العمود الأخير التشريع المقابل من مراسيم بقوانين المجلس العسكري.

الحكم سنّ وأصدر 16 قرارًا بقانون[468]، جميعها محدِّثة أو معدِّلة لقوانين قائمة، بل وهي من أهم التشريعات التي سنّها وأصدرها. ومن بينها سبعة صدرت في يوم واحد (5 حزيران/ يونيو)[469]، هو اليوم التالي لإعلان نتائج الانتخابات الرئاسية[470]، وقبل ثلاثة أيام من تنصيب السيسي، لتكون آخر قرارات بقوانين يصدرها الرئيس المؤقت، وليكون توقيتها موضع استغراب البعض، خصوصًا عقب خطاب الرئيس المؤقت في اليوم السابق، معلنًا "انتهاء مهمته"[471]. وفي الإجمال، يفسر جزئيًا هذا الإسراف التشريعي باستعمال القوانين أدوات لتصميم السياسات العامة، باعتبارها "أقوى أداة" في صياغتها، ولا سيما في ضوء سهولة اللجوء إليها في غيبة البرلمان[472].

نظرت المحكمة الدستورية في دعوى عدم دستورية اثنين من بين تلك القرارات بقوانين السبعة، وهما المتعلقان بمجلس النواب ومباشرة الحقوق السياسية، بداعي "صدورهما من الرئيس المؤقت للبلاد إبان فترة حكم الرئيس الجديد". إلا أن المحكمة قضت "بعدم قبول الدعوى"، لإشكالات إجرائية متعلقة بصفة المدعي بالدعوى الأصلية[473]. بالتالي، لم تنظر المحكمة في الموضوع. ويرجح أن المحكمة لو نظرت في الموضوع لخلصت إلى أن العبرة بتوقيت بداية عهد الرئيس المنتخب الثاني ليس الإعلان عن النتائج، بل تنصيبه

---

(468) الإحصائية ضمن الفترة ما بين 15 أيار/ مايو إلى 7 حزيران/ يونيو 2014، وأولها رقم (35)، وآخرها رقم (51)، جميعها للعام 2014.

(469) نُشرت جميعها في عدد **الجريدة الرسمية** رقم (23 تابع) الصادر بالتاريخ المذكور أعلاه.

(470) قرار لجنة الانتخابات الرئاسية رقم 36 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 مكرر "ب" (4 حزيران/ يونيو 2014)، ص 2-3.

(471) ينظر: مي مجيب، "سلطة تنفيذية قوية: العلاقة بين الرئيس ومجلس الوزراء"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 224-225. وفي سياق متصل ينظر: حسن نافعة، "الانتخابات البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في مصر"، مجلة **المستقبل العربي** (بيروت)، مج 38، العدد 443 (كانون الثاني/ يناير 2016)، ص 21.

(472) مازن حسن، "مواجهة المشكلات الهيكلية: سياسات عامة جديدة"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 306.

(473) قرار المحكمة في القضية رقم 17 لسنة 37 قضائية-دستورية، **الجريدة الرسمية**، العدد 9 مكرر (1 آذار/ مارس 2015)، ص 43-46.

رسميًا. إلا أن مقتضَى "أدبيًا" - إن صح التعبير - كان يُحبذ ألا يُشرع الرئيس المؤقت في هذا التوقيت، خصوصًا في ضوء قصر المدة الباقية لتولّي الرئيس المنتخب مهماته رسميًا.

كما لاحقت (وتلاحق) بعضَ القرارات بقوانين التي سنّها وأصدرها الرئيس المؤقت شبهةُ عدم الدستورية (وهو بالأصل رئيس المحكمة الدستورية)، ويُخص بالذكر القرار بقانون الخاص بـ"التظاهرات"[474]. والإشكال الذي ثار في نهاية ولاية منصور في الرئاسة، هو عودته إلى رئاسة المحكمة الدستورية لينظر في دستورية قرارات بقوانين سنّها وأصدرها بنفسه وهو رئيس مؤقت للجمهورية، بما طرح إشكالية أن يكون هو ذاته "الخصم والحكم"[475].

في المقابل، هناك من سجل ملاحظة مؤداها أن الرئيس المؤقت "اتبع في بعض الأحيان (ربما للمرة الأولى منذ 2011) نهجًا تشاركيًا في التشاور بشأن

(474) قرار رئيس الجمهورية رقم 107 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 47 "مكرر" (24 تشرين الثاني/ نوفمبر 2013)، ص 2-8.

(475) ينظر: مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 225-226.

وبالفعل، خارج نطاق الدراسة، نظرت المحكمة الدستورية خلال ترؤس منصور إياها (وللجلسة التي صدر فيها الحكم) في إحدى دعاوى الطعن في قانون التظاهرات، إلا أنها حكمت "بإثبات ترك المدعي للخصومة"، بفعل حدوث واقعة الترك قبل الفصل في الدعوى. ينظر: قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 106 لسنة 36 قضائية - دستورية، بتاريخ 5/ 9/ 2015. **الجريدة الرسمية**، العدد 37 مكرر "أ" (16 أيلول/ سبتمبر 2015)، ص 21-22.

كما حكمت خلال رئاسته لكنْ مع تغيبه عن رئاسة الجلسة في ثلاث قضايا - على الأقل - متعلقة بقرارات بقوانين أخرى، حكمت فيها إما بعدم القبول وإما برفض الدعوى. ينظر: قرارات المحكمة الدستورية في القضايا ذوات الأرقام 15، 18، 16 لسنة 37 قضائية - دستورية، بتاريخ 1/ 3/ 2015. **الجريدة الرسمية**، العدد 9 مكرر (1 آذار/ مارس 2015)، ص 3-42. وبعد تقاعد منصور، أصدرت المحكمة (في العامين 2016-2017) أربعة قرارات أخرى - على الأقل - بخصوص دعاوي أخرى حول القرار بقانون بشأن التظاهرات (السابقة الإشارة)، وفيما حكمت في ثلاثة منها بعدم قبول الدعوى، حكمت في الأخير بعدم دستورية المادة (10/ 1) وسقوط المادة (10/ 2). ينظر: قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 160 لسنة 36 قضائية-دستورية، بتاريخ 3/ 12/ 2016، **الجريدة الرسمية**، العدد 50 تابع (15 كانون الأول/ ديسمبر 2016)، ص 13-27.

التشريعات الحاكمة قبل إصدارها، بخاصة التشريعات ذات الطبيعة السياسية منها"، مثل تلك الخاصة بالانتخابات الرئاسية ومباشرة الحقوق السياسية ومجلس النواب[476]. وعلى الرغم من كون الرئيس المؤقت انفرد، كما الرئيس المنتخب، بالسلطة التشريعية العرضية[477]، "فإن ذلك لم يَنتج عنه أزمة سياسية تشبه تلك التي حدثت" مع الرئيس المنتخب. وهو ما قد يُرَد إلى أن أبرز التشريعات التي صدرت في عهد الرئيس المؤقت "كانت خارجة من مؤسسات الدولة التقليدية والرسمية"، ولم يجرِ صراع حولها بين تلك المؤسسات[478].

(ب. ب) تعايش الجيش مع مجلس الشورى كمشرع في غيبة مجلس الشعب

مجلس الشورى هو الغرفة الثانية في البرلمان المصري. وفيما تعود نشأة الغرفة الثانية عمومًا في مصر إلى دستور 1923 ممثلة بـ"مجلس الشيوخ" (مادة 73)، تعود نشأة مجلس الشورى خصوصًا إلى عام 1980، بموجب التعديل الأول لدستور 1971[479]، حيث كان يُنتخب ثلثا أعضائه فيما يعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي (مادة 196)؛ ليختص "بدراسة واقتراح ما يراه كفيلًا بالحفاظ على" جملة من المبادئ الفضفاضة (مادة 194)[480]، ليصح في وصفه "كمجلس استشاري"[481]، وليتم لاحقًا (بموجب تعديل الدستور لعام 2007) تحديد اختصاصاته نوعًا ما، كالموافقة على اقتراحات تعديل الدستور ومشروعات القوانين المكملة له والمعاهدات، وهي الاختصاصات التي كانت

---

(476) ينظر: حسن، "التشريع في غياب البرلمان"، ص 200.

(477) بل اضطلع بها الرئيس المؤقت زمنيًا أكثر من ضعف من اضطلع بها الرئيس المنتخب، وسن الأول وأصدر نحو ضعف القرارات بقوانين التي سنها الثاني.

(478) ينظر: حسن، "التشريع في غياب البرلمان"، ص 212-213.

(479) **الجريدة الرسمية**، العدد 26 (26 حزيران/ يونيو 1980).

(480) "مبادئ ثورتي 23 يوليو سنة 1952 و 15 مايو سنة 1971 ودعم الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعي وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والوجبات العامة، و[...]".

(481) هلال، **النظام السياسي المصري**، ص 215. ينظر في الصفحات التالية فيه بشأن الإطار الدستوري والقانوني للمجلس وتقويم أدائه.

قبل التعديل تدخل ضمن أخذ رأيه بها (مادة 195)، وليس الموافقة عليها. لكن في الإجمال، بقي مجلس الشورى مجلسًا ثانويًا، حيث إن السلطة التشريعية بمعناها الدقيق هي لمجلس الشعب (الغرفة الأولى).

بقيام ثورة 2011، حُل مجلسا الشعب والشورى معًا، بموجب إعلان فبراير 2011. وعندما سن إعلان مارس 2011، حافظ المجلس العسكري على نظام المجلسين (الغرفتين)، وإن كان وسْمُه بهذا التوصيف بقي في الغالب شكليًا أكثر مما هو واقعي، بحكم سعة اختصاصات مجلس الشعب قبالة مجلس الشورى[482]، بشكل أعاد وضعية مجلس الشورى إلى هامشية دوره قبل تعديل الدستور في عام 2007. ومن دون إغفال الجدل الفقهي والسياسي في شأن المفاضلة بين نظامي المجلس الواحد والمجلسين، فإن حرص المجلس العسكري على المحافظة على نظام المجلسين كان في ظل وجود اعتراضات كبيرة عليه[483]، بحكم هامشية دوره تاريخيًا ومصاريفه التي لا تناظر جدواه، وإن كان هناك من ظل يرى فيه "ضرورة لمصر في وضعها الراهن"[484]، وهو ما فُسر برغبة المجلس العسكري في "عدم إجراء تغييرات هيكلية كبيرة في بنية النظام السياسي خلال المرحلة الانتقالية؛ لأن هذه التغييرات لم يكن عادةً من السهل الحصول على إجماع حولها"[485].

في المحصلة، جرت انتخابات مجلس الشورى، الذي انعقد عقب فترة قصيرة من انتخاب مجلس الشعب وانعقاده، وجمع بينهما أنهما انتُخبا وفقًا لمنظومة قانونية واحدة ونظام انتخابي واحد. ومع حل مجلس الشعب في حزيران/ يونيو 2012 (بل قبل ذلك، تزامنًا وملاحقة مجلس الشعب)، بدأت ملاحقة مجلس الشورى لحلّه أيضًا، أسوة بمجلس الشعب، لتوافر الأسباب

---

(482) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 292-293.

(483) عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 158.

(484) محمد طه عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية: التغيرات الدستورية قبل ثورة 25 يناير وبعدها"، في: **جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: بين 25 يناير و30 يونيو** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 85.

(485) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 295-296.

ذاتها التي قضت بالحل، ما أثار أزمات بين مجلس الشورى والقضاء (الفرع: ب. ب. ب)، في ضوء خشية مجلس الشورى من أن تقضي المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون انتخابه بما يؤدي إلى حله، ورفض القضاء عمومًا مشروع قانون للسلطة القضائية يسنه مجلس الشورى كيديًا في غير مصلحة استقلال القضاء. وبصدور دستور 2012، محافظًا على نظام المجلسين، ومفوضًا مجلس الشورى بالسلطة التشريعية الكاملة إلى حين انتخاب مجلس نواب جديد، تولى مجلس الشورى هذا الاختصاص، وسن عددًا من القوانين (الفرع: ب. ب. أ).

(ب. ب. أ) القوانين التي سنّها مجلس الشورى

من بين الحالات الثلاث لتولّي السلطة التشريعية العرضية، تحتل هذه الحالة مكانة وسطية من حيث الزمان، لا لكونها جاءت متوسطة السياق الزمني بين المرحلتين السابق عرضهما (الرئيسان المنتخب والمؤقت كمشرعين عرضيين) فحسب، بل لكونها أيضًا الحالة الوسطية في مدة الفترة الزمنية التي استغرقتها (نحو سبعة أشهر). أما من حيث عدد القوانين التي سُنت وأُصدرت خلالها، فهو الأقل من بين الحالات الثلاث؛ ذلك أن هذه المرحلة شهدت إصدار حوالى 72 قانونًا، 15 منها ضمن طائفة القوانين المحدِّثة والمعدِّلة لتشريعات[486]، إلا أن سبعة قوانين فقط تدخل ضمن نطاق التماس التشريعي (يُنظر الملحق: 5-ز)، يُعرض لها في ما يلي وفقًا للمقاربة التي أشير إليها سابقًا.

قبل ذلك، تجدر الإشارة إلى ملاحظة مفادها أن الحالة التي كانت تجمع فيها جهة واحدة بين سلطتي سن التشريع وإصداره، كانت مخرجاتها التشريعية أكبر من الحالة التي تشترك فيها جهتان في العملية التشريعية (يُنظر الملحق: 5-أ)، كما هذه الحالة قيد الدراسة. وهذه ملاحظة طبيعية؛ إذ إن التفرد بالسلطة التشريعية يشجع الجهة التي تمارسها على التشريع من دون حسيب أو رقيب.

---

(486) أما بقية التشريعات خارج هذه الطائفة (حوالى 57)، فأغلبها قرارات بقوانين خاصة بالموازنة العامة (55).

(ب. ب. أ. أ) التماس التشريعي التخصصي

يجري الحديث هنا عن ثلاثة قوانين[487]، أحدها بمنزلة معدل أو ممدد للقرار بقانون الخاص بـ "اشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية في الدولة"[488]. أما القانونان الآخران، فهما معدِّلان لقانونين قائمين؛ إذ أجرى القانون الثاني تعديلًا على قانون "زيادة المعاشات العسكرية" لعام 2005، مقررًا زيادة أخرى على هذه المعاشات (20 في المئة، فيما كانت 15 في المئة)، بينما أجرى القانون الثالث تعديلًا على قانون "إنشاء مؤسسة للقروض لضباط القوات المسلحة" لعام 1955، بتحسين شروط الإقراض.

بذلك، يلاحَظ أن ما اتفقت عليه الحالات الثلاث للسلطة التشريعية العرضية[489] هو زيادة معاش منتسبي الجيش، وتحسين أوضاعهم المالية والوظيفية، وهي الملاحظة التي تدعم فرضية محاولة القائمين على السلطة التشريعية العرضية استرضاء مؤسسة الجيش خشية قيامها بمناكفتهم.

(ب. ب. أ. ب) التماس التشريعي الموضوعي

يجري الحديث هنا عن ثلاثة قوانين تدخل ضمن مفهوم التماس التشريعي الموضوعي المباشر[490]؛ فإضافة إلى القانون المعدِّل لقانون زيادة المعاشات العسكرية المذكور سابقًا (لوحظ أن التعديل في مصلحة الجيش)، عدّل القانونان الآخران ثلاثة قوانين قائمة، حيث عدّل القانون الثاني أحكامًا في قانوني مجلس الشعب (1972) ومباشرة الحقوق السياسية (1956)، محدثًا – في الغالب – أكبر تعديل من بين جميع التشريعات التي عُدّلت على النظام القانوني خلال الانتقال، بحكم كثرة الأحكام والمواد التي استهدفها بالتعديل، خصوصًا في استهدافه قانون مجلس الشعب، حيث عدل أغلب

(487) ينظر: القسم "أولًا" في الملحق (5-ز).

(488) وهو التشريع الذي أشير إليه سابقًا، وأحيل تناوله – إضافة إلى هذا التشريع الجديد- إلى القسم الثاني.

(489) بل وأيضًا حالتا تولي مجلس الشعب السلطة التشريعية، ومن قَبله المجلس العسكري.

(490) ينظر القسم "ثانيًا" في الملحق (5-ز).

التعديلات التي كان المجلس العسكري قد أدخلها، إضافة إلى العديد من المواد الأخرى.

في ضوء كثرة التعديلات، يكتفى بالإشارة إلى التعديل الذي أُجري بخصوص عدد أعضاء المجلس والنظام الانتخابي؛ ففي ما يتعلق بعدد الأعضاء، فإنه ارتفع من 498 عضوًا إلى 546، وهو أعلى رقم يقضي به أي من تعديلات هذا القانون منذ صدوره وحتى التعديل المذكور[491]. وأما في ما يتعلق بالنظام الانتخابي، الذي كان سببًا رئيسًا في الحكم بعدم دستورية القانون الانتخابي وحل مجلس الشعب تاليًا واستمرار ملاحقة مجلس الشورى، فقد أبقى التعديل على المزاوجة بين نظامي القوائم والفردي، وبالنسبة ذاتها (ثلثان للأول وثلث للثاني)، إلا أن الجديد الذي جاء به هو التصريح بأنه "يحق للأحزاب والمستقلين الترشح في كل منهما" (مادة 3/ 1)، فيما كان الترشح بالقوائم محصورًا في الأحزاب. أما القانون الثالث، فتعلق بتعديل قانون الضريبة على الدخل (2005)، معدلًا حجم دخل الشريحة الخامسة التي استحدثها قرار بقانون للرئيس المؤقت، ولم تكن موجودة قبل ذلك.

أما التماس التشريعي الموضوعي غير المباشر، فيندرج في مفهومه قانونان: **الأول**، عدل أحكامًا في قانون "إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها" (1961/ 2007)، وهو القانون الذي استهدفه المجلس العسكري بالتعديل "قبيل" انعقاد مجلس الشعب - خشية تأثير البرلمان ذي الأغلبية الإسلامية على اعتدال الأزهر - مثيرًا الضجة التي أشير إليها سابقًا. ومع إحالة مشروع تعديل القانون إلى مجلس الشورى، ارتفعت أصوات المؤسسة الأزهرية مستنكرة ذلك، خشية المساس باستقلالية الأزهر التي عززها المجلس العسكري في المرسوم بقانون المذكور[492]. لكن المفاجأة كانت أن القانون

---

(491) في الأصل (القانون الأصلي) عدد الأعضاء 350، وارتفع أكثر من مرة، وفي أقلها كان 382 (بموجب تعديل في 1979)، وأعلاها 504 عضوًا، بموجب أول تعديل للمجلس العسكري في العام 2011، قبل أن يعاود الانتقاص منه في التعديل الثاني له ليكون 498 عضوًا.

(492) ينظر: ""جبهة العلماء" ترفض تصويت "الشورى" على قانون الأزهر"، **البوابة نيوز**، تقرير صبحي مجاهد، 12/ 3/ 2013، شوهد في 5/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/KSvLMU

صدر من دون المساس بالتعديلات التي أرساها المجلس العسكري، وانصبّت التعديلات على نظام كادر المعلمين في الأزهر. وأما القانون الثاني، فهو قانون "البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد" (2005).

(ب. ب. ب) الأزمات بين مجلس الشورى والقضاء

ما بين تلويح مجلس الشورى بسن قانون جديد للسلطة القضائية يحد فيه من استقلالها (الفرع: ب. ب. ب. أ)، وتلويح القضاء الدستوري، يدعمه غالبًا القضاء الإداري، بالحكم بعدم دستورية القانون الانتخابي لمجلس الشورى (الفرع: ب. ب. ب. ب)، تأججت الأزمة بين جهاز الدولة ممثلًا بالقضاء، والإسلاميين ممثلين بمجلس الشورى، وإلى حد ما الرئيس المنتخب.

أشير سابقًا إلى أن أزمة القضاء مع الإسلاميين وجماعة الإخوان خصوصًا، لم تمثل حل مجلس الشعب بدايتها، وإنت كان محطة بارزة فيها. أما المحطة الأبرز، فكانت بإصدار الرئيس المنتخب إعلان نوفمبر 2012 الذي حصن فيه الإعلانات الدستورية والقوانين والقرارات من الطعون، ومجلس الشورى والجمعية التأسيسية الثانية من الحل، ناهيك بعزل النائب العام، ليفتح أعتى موجة مواجهة مع القضاء ومجمل جهاز الدولة والمجتمع المدني، قادت - بتحليل العديد من الباحثين كما أشير سابقًا - إلى إسقاط الرئيس المنتخب صيف العام التالي. وعندما قرر الأخير التراجع عن هذا الإعلان (بموجب إعلان ديسمبر 2012 المُلغي إياه)، كان تراجعه جزئيًا من جهة (تحصين الإعلانات الدستورية فحسب)، ومراوغًا من جهة أخرى؛ إذ إنه أقدم على ذلك بعد أن ضمن انتهاء الجمعية من عملها وطرح الدستور للاستفتاء، ليقرر عدد كبير من القضاة رفض المشاركة في الإشراف القضائي على الاستفتاء، بما قاد إلى تنظيمه على مرحلتين[493]، وليصدر الدستور متضمنًا أحكامًا تمس باستقلالية المحكمة الدستورية[494].

---

(493) "قرار جمهوري بتنظيم الاستفتاء على مرحلتين لنقص عدد القضاة: نادي قضاة مصر يرفض الإشراف على استفتاء الدستور"، **العربية**، 11/ 12/ 2012، شوهد في 6/ 7/ 2017، في:
https://goo.gl/na7zZK

(494) خصوصًا ما اعتُبر حكمًا غريبًا في صياغة الأحكام الدستورية، القاضي بفصل ما زاد على عشرة =

رسميًا، لم يكن المجلس العسكري طرفًا في هذه الأزمة التي غادرها مبكرًا بمغادرته السلطة مع تحكم الرئيس المنتخب بالسلطتين التنفيذية والتشريعية بموجب إعلان أغسطس 2012، وهذا ما يفسر عدم تناول هذه الأزمة ضمن حالة التنازع بين الجيش والسلطة التشريعية، وإنما هنا ضمن حالة التعايش بينهما. كما يبرر ذلك أن الأزمة - كما سيجري تناولها بعد قليل - لم ترتقِ لتُحْدث أثرًا ملموسًا على أرض الواقع؛ فمجلس الشورى، وإن حكمت المحكمة الدستورية فعلًا بعدم دستورية قانونه الانتخابي، إلا أنه لم يُحلّ، في ضوء كون الحكم ذاته أرجأ إنفاذ آثاره إلى حين انتخاب مجلس النواب. كما أن مشروع قانون السلطة القضائية لم يصدر، وهي النتيجة التي تلمح ببلورة "صفقة" تأجل الأزمتين إلى حين انتخاب مجلس النواب. وعلى الرغم من ذلك، فإن مقتضًى موضوعيًا يلح بدراسة هاتين الأزمتين؛ ذلك أنهما امتداد لفترة حكم المجلس العسكري، ومن المهم محاولة التعرف إلى موقف الجيش منهما، في ضوء فرضية تحالفه مع القضاء بوصف كليهما جهاز دولة.

(ب. ب. ب. أ) الأزمة بشأن مشروع قانون السلطة القضائية

كان القضاء المصري قد بدأ في منتصف العقد الأخير من عهد النظام السابق يحقق مكاسب تشريعية تعزز استقلاله، لطالما طالب بها منذ أعوام طويلة، ولا سيما من خلال "نادي القضاة"[495]؛ إذ جرى استيعاب بعضها في تعديلين على قانون السلطة القضائية لعام 1972[496] خلال أقل من عام واحد: الأول في العام 2006، ومما جاء فيه استقلالية موازنة القضاء والنيابة العامة، والاستعاضة عن عبارة "بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى" بعبارة "بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى" أينما وردت في القانون الأصلي، وفي أيٍّ

= من قضاة المحكمة الدستورية إضافة إلى رئيسها (مادة 233)، وإعادتهم إلى أماكن عملهم السابقة (سبق التعليق على هذا الموضوع).

(495) ينظر: نجاد البرعي، "القضاء المصري بعد ثورة يناير 2011"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 28، 32-33.

(496) قرار بقانون رقم 46 لسنة 1972، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 (5 تشرين الأول/ أكتوبر 1972)، ص 586-609.

من القوانين الأخرى بالنسبة إلى رجال القضاء الخاضعين لهذا القانون[497]؛ والثاني في العام 2007، ومما جاء فيه رفع سن التقاعد إلى 70 عامًا (بدلًا من 68)[498]، وهذا الأخير هو محور الأزمة الجاري تناولها. وبذلك دخل القضاء المصري المرحلة الانتقالية وقد حظي أخيرًا بمكتسبات لن يرضى بالتنازل عنها، في حال لم يعززها أكثر.

تعود فكرة إعادة النظر في قانون السلطة القضائية إلى أيلول/ سبتمبر 2011، حيث بادرت السلطة القضائية ذاتها إلى طرح هذه الفكرة، وكل همّها تعزيز ضمانات استقلال القضاء للحد من تدخلات السلطة التنفيذية التي خبرتها قبل الثورة. ولكن سرعان ما بدأت أزمة داخلية في القضاء ذاته، حيث شكّل مجلس القضاء الأعلى ونادي القضاة، كلّ على حدة، لجنة لإعداد مشروع للقانون، متسببين بأزمة شرعية تمثيل القضاة؛ فاقتضى الخروج من هذه الأزمة تأجيل الموضوع برمته[499]. وعندما شرع مجلس الشعب، قبل حله بأيام، بمناقشة مشروع القانون الذي أعدته اللجنة التي شكّلها مجلس القضاء الأعلى، أعلن نادي القضاة – في رد "عنيف" خلال مؤتمر صحافي لرئيسه – أنه لن يسمح بتمرير القانون، وفي حال جرى تمريره فإن القضاة لن يطبقوه[500]. وبالفعل، صرف مجلس الشعب نظره عن سن القانون، أو ربما باغته الحل. وبالنتيجة تأجل الموضوع مرة أخرى.

في أوج الأزمة التي أحدثها إعلان نوفمبر 2012، وقبيل الاستفتاء على

---

(497) استثنى من ذلك تعيين رئيس محكمة النقض ومساعدي وزير العدل بطريق الندب من بين نواب رئيس محكمة النقض. قانون رقم 142 لسنة 2006، **الجريدة الرسمية**، العدد 26 تابع (29 حزيران/ يونيو 2006)، ص 7-16.

(498) قانون رقم 17 لسنة 2007، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 مكرر "أ" (8 أيار/ مايو 2007)، ص 2-4.

(499) ينظر: هلال، "السلطة القضائية"، ص 416-417؛ كما دخل القضاة في أزمة مع المحامين في هذا الخصوص. المرجع نفسه، ص 418-424.

(500) ينظر: "الزند يهاجم البرلمان: لن نطبق أي قانون يصدره"، **البديل**، تقرير جازية خالد، 7/ 6/ 2012، شوهد في 6/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/RUhB9a؛ وفي سياق متصل ينظر: هلال، "السلطة القضائية، ص 417.

الدستور، تعهد الرئيس المنتخب - خلال اجتماع مع أعضاء مجلس القضاء الأعلى - بألا يصدر القانون من دون عرضه على القضاة والجمعيات العمومية للمحاكم، وكان التوجه إلى تأجيل الموضوع إلى حين انتخاب مجلس النواب الجديد[501]. لكن المفاجأة كانت عندما شرَعَ مجلس الشورى في نيسان/ أبريل 2013 في نقاش تناول ثلاثة مشروعات قوانين جديدة قدمتها ثلاثة أحزاب في المجلس، من بينها حزب الحرية والعدالة (الواجهة السياسية للإخوان)[502]، فيما [في ما] اعتُبر "تناقضات إخوانية" وإخلالًا بتعهد مرسي لمجلس القضاء الأعلى[503]. أما نادي القضاة، فاعتبر مضمون المشروعات الثلاثة تندرج ضمن مفهوم "تصفية الحسابات"، بحكم الدور الذي قام به القضاء خلال الانتقال. كما شكك في "مشروعية تناول مجلس الشورى للقانون"[504].

في نهاية أيار/مايو، وافق مجلس الشورى على مشروع قانون معدّل لبعض أحكام قانون السلطة القضائية. ومن بين تلك التعديلات، بل لعله أخطرها، خفض سن التقاعد إلى ستين عامًا (بدلًا من سبعين)، بما يعني عمليًا، أو "في حقيقته قرارًا بعزل آلاف القضاة من مناصبهم"؛ ذلك أن مثل هذا النص مشوب بـ"الانحراف"، لكونه يستهدف أشخاصًا بعينهم، مفتقدًا خاصية العمومية والتجريد في القاعدة القانونية[505]. هنا، ثار القضاة مجددًا، متخذين "مواقف تصعيدية بالاعتصام في غير أوقات العمل بالمحاكم"، ولتنفرج الأزمة نسبيًا بين القضاة أنفسهم (المجلس والنادي). ولتنتهي الأزمة بتصريح وزير

---

(501) خيري عمر، "تلاقي سلطات الدولة وتنازعها في مصر"، مجلة **دراسات شرق أوسطية** (الأردن)، السنة 17، العدد 64 (صيف 2013)، ص 139.

(502) المرجع نفسه، ص 140.

(503) أماني الطويل، "معركة حكم مصر بين الجيش والإخوان"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 4 (أيلول/سبتمبر 2013)، ص 28؛ وفي سياق متصل ينظر: علي الدين هلال، "بين المهنية والتسييس: التحول في دور السلطة القضائية"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 274.

(504) ينظر: عمر، "تلاقي سلطات الدولة"، ص 140. وفي سياق متصل ينظر: هلال، "بين المهنية والتسييس"، ص 274.

(505) ينظر: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 104-106.

الشؤون القانونية "بوقف التداول على قانون السلطة القضائية"، في سياق صدور قرار المحكمة الدستورية بخصوص مجلس الشورى، مطلع حزيران/ يونيو 2013[506]، وهو ما يلمح إلى أن صفقة أجريت للخروج من هذه الأزمة[507]، وهو الموضوع الذي سيتم التعقيب عليه في ما يلي.

(ب. ب. ب. ب) أزمة محاولة حل مجلس الشورى

تزامنت نشأة هذه الأزمة مع أزمة مشروع قانون السلطة القضائية. وبقيت الأزمتان تتفاعلان حتى كان الخروج منهما بموجب "صفقة" (أو هذا هو الادعاء). تُرَدّ الأزمة بشأن وجود مجلس الشورى إلى جذور الأزمة ذاتها في ما يتعلق بوجود مجلس الشعب، التي انتهت إلى الحكم بعدم دستورية بعض أحكام القانون الانتخابي الذي تشكل بموجبه. ولمّا كان مجلسا الشعب والشورى قد انتُخبا وفقًا للمنظومة القانونية ذاتها تقريبًا والنظام الانتخابي ذاته، فإن علة قرار المحكمة الدستورية بخصوص مجلس الشعب كانت متوافرة في حالة مجلس الشورى.

أسوة بقضية مجلس الشعب، وكما تشير حيثيات قرار المحكمة الدستورية بخصوص مجلس الشورى[508]، وصلت القضية إلى المحكمة الدستورية بموجب إحالة الأوراق من المحكمة الإدارية العليا، عقب طعن تقدم به مرشح وفقًا للنظام الفردي لم يفز بالانتخابات (المدعي)، في قرار لمحكمة القضاء الإداري برفض دعواه "بطلب الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار إعلان نتيجة انتخابات مجلس الشورى" في دائرته الانتخابية. وبعد أن تصدت المحكمة لدفع هيئة قضايا الدولة بعدم اختصاص المحكمة وانتفاء المصلحة، لتعلن رده تاليًا (تمامًا كما في قضية مجلس الشعب)، ولتثير المبادئ الدستورية ذاتها التي

(506) عمر، "تلاقي سلطات الدولة"، ص 143-144.

(507) هناك من يرى أن الأزمة لم تنته إلا في نهاية حزيران/ يونيو بإسقاط مرسي. هلال، "بين المهنية والتسييس"، ص 275.

(508) قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 112 لسنة 34 قضائية-دستورية، بتاريخ 2/ 6/ 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 مكرر (3 حزيران/ يونيو 2013)، ص 3-22.

استندت إليها في قضية المجلس الشعب. وبعد إسهاب مطول في الشروحات، خلصت المحكمة إلى الحكم بمنطوق مشابه – إلى حد ما – لمّا حكمت به في خصوص مجلس الشعب. إلا أنها أوردت في منطوق هذا القرار الجديد بندًا يقضي بـ"تحديد موعد انعقاد مجلس النواب الجديد، تاريخًا لإعمال أثر هذا الحكم وفقًا لنص المادة (230) من الدستور".

هذا وكانت المحكمة في الفقرتين السابقتين لمنطوق الحكم قد اتبعت مسلكها ذاته في قضية مجلس الشعب؛ إذ قدرت أن من اختصاصها التطرق إلى نتيجة الحكم بعدم الدستورية النصوص المطعون فيها، لتقرر أن ذلك "يستتبع بطلان المجلس الذي انتُخب على أساسها منذ تكوينه". ولكنها أعقبت ذلك مباشرة بالقول: "إلا أنه يوقف أثر هذا البطلان ما نصت عليه المادة (230) من الدستور الجديد [...] من إن 'يتولى مجلس الشورى القائم بتشكيله الحالي سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد'".

صدر هذا الحكم بتاريخ 2 حزيران/ يونيو 2013 (قبل شهر واحد من إطاحة من الرئيس المنتخب وحل مجلس الشورى)، فيما كانت إحالة الأوراق إليها من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 7 تموز/ يوليو 2012 (أي بعد عشرين يومًا من حل مجلس الشعب)[509]. وبذلك، تأخر فصل المحكمة الدستورية بهذه القضية نحو عام واحد، على خلاف مسلكها النشط في قضية مجلس الشعب، في ضوء الأزمة التي تطورت عقب حل مجلس الشعب، بين القضاء الدستوري والقضاء عمومًا من جهة، وجماعة الإخوان والرئيس المنتخب من جهة أخرى؛ ذلك أن مع مشارفة المحكمة على النظر في هذه القضية في تشرين الثاني/ نوفمبر 2012، أصدر الرئيس المنتخب إعلان نوفمبر 2012 الذي منح بموجبه مجلسَ الشورى حصانة ضد الحل (مادة 5). وعندما حاولت المحكمة الدستورية النظر في القضية في مطلع كانون الأول/ ديسمبر

---

(509) أما الدعوى الأصلية أمام محكمة القضاء الإداري، فكانت في كانون الثاني/ يناير 2012، تزامنًا وإجراء انتخابات مجلس الشورى.

2012، كما كان مقررًا على جدول أعمالها، وفي ما اعتُبر تجاهلًا من المحكمة للرئيس المنتخب[510]، أقدم أنصاره على محاصرة مبنى المحكمة لمنعها من الانعقاد[511].

بمجرد نفاذ الدستور الجديد الذي ألغى جميع الإعلانات الدستورية، بما فيها إعلانات مرسي بتحصين مجلس الشورى وغيره، عقدت المحكمة الدستورية جلسات عدة نظرت فيها الدعوى، قبل أن تقرر في جلستها بتاريخ 12 أيار/مايو 2013 رفع الجلسة وتحديد موعد 2 حزيران/يونيو موعدًا لإصدار القرار، أسوة بقضية الجمعية التأسيسية التي رافقتها، وهو ما جرى بالفعل.

بذلك، وبعد تأخير كان موضع انتقاد المتابعين[512]، حُسمت القضية ببطلان تشكيل مجلس الشورى، مع وقف تنفيذ أثر ذلك الحكم إلى حين انتخاب مجلس النواب الجديد. تزامن صدور هذا الحكم مع إعلان ترحيل مناقشة مشروع قانون السلطة القضائية. وبالتالي، فإن أي ادعاءات بأن ذلك جرى بناء على صفقة بين مجلس الشورى والمحكمة الدستورية لا يأتي من فراغ. وكان اللافت في تفاعل هاتين الأزمتين، وعلى رغم ما وصلت إليه أحيانًا بالإخلال بالأمن، فإن ما من إشارة تفيد بتدخل الجيش، باستثناء بياناته الداعية إلى حل الخلافات من خلال الحوار، وهي الدعوات التي ذكّر بها بيان 3 يوليو كما سبق أن أشير. وهكذا، يلاحَظ أن الجيش قد التزم الحياد رسميًا، قبل أن تنفجر الأوضاع في نهاية حزيران/يونيو 2013، أي بعد أقل من شهر واحد من "تجميد" تلك الأزمة المركّبة.

---

(510) "الدستورية تتجاهل مرسي وتنظر دعوى الشورى والتأسيسية: مصادر أمنية تؤكد تخطيط الإخوان لمنع أعضاء المحكمة من دخولها"، **العربية**، 1/12/2012، شوهد في 6/7/2017، في: https://goo.gl/B1j5yw

(511) وهي الواقعة التي عرض لها عند تناول أزمة الجمعية التأسيسية الثانية؛ إذ كان من المقرر أن تنظر المحكمة القضيتين في ذلك اليوم.

(512) ينظر: مروان يونس، **يوميات دولة انتقالية** (القاهرة: العربي للنشر والتوزيع، 2014)، ص 148.

2 – تعايش الجيش مع السلطة التنفيذية

في الطريق إلى تنصيب أول رئيس لجمهورية ما بعد الثورة، في 30 حزيران/ يونيو 2012، قام المجلس العسكري خلال عام ونصف عام مقامَ رئيس الجمهورية، حالًّا مكانه ومضطلعًا باختصاصاته، ومشرفًا على الحكومة. وهي الحالة أو التجربة التي سبق أن دُرست من قبل في الفرع "أولًا" في هذا الفصل. وبعد محاولته المماطلة في تأجيل موعد الانتخابات الرئاسية، كما فعل تجاه انتخابات مجلسي الشعب والشورى[513]، التزم بالتاريخ المذكور أعلاه موعدًا لتسليم السلطة إلى رئيس منتخب، مستنفدًا رصيده مع المطالبين بتنازله عن السلطة في ضوء الأخطاء التي ارتكبها، ولا سيما تورط عناصر من الجيش في فض اعتصامات بالقوة أسفرت عن وقوع أعداد كبيرة من الضحايا، إضافة إلى دفع التيار الإسلامي بكامل قوته للوصول إلى هذا الاستحقاق الديمقراطي.

بصدور حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية بعض أحكام القانون الانتخابي لمجلس الشعب، بما قاد إلى حله، سارع المجلس العسكري إلى إعادة ترتيب أوضاعه بإعادة "صياغة" الإطار الدستوري الناظم للانتقال، من خلال سنّه الإعلان الدستوري المكمل وإصداره له. هذه التطورات كلها جرت على بُعد نحو أسبوعين من تنصيب الرئيس المنتخب. لم يستعد المجلس العسكري السلطة التشريعية فحسب، بعد إذ باتت شاغرة بحل مجلس الشعب، وإنما انتهز أيضًا فرصة تمرير إعلان دستوري جديد ليقيد فيه اختصاصات الرئيس القادم، بما يكفل استمرار حضوره في السلطة التنفيذية أيضًا خلال المرحلة المقبلة.

بالنتيجة، دخل المجلس العسكري في حالة تعايش مع الرئيس المنتخب. وما هي إلا بضعة أسابيع، كان فيها المجلس العسكري طرفًا رسميًا في معادلة

---

(513) ينظر: عماد الدين شاهين، "حصيلة التحركات من أجل الديمقراطية (حالة مصر)"، في: **الديمقراطية المتعثرة: مسار التحركات العربية الراهنة من أجل الديمقراطية**، تنسيق وتحرير علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014)، ص 137.

السلطة (باحتفاظه بالسلطة التشريعية)، حتى قلب الرئيس المنتخب معادلة السلطة كلها، سواء بإصداره إعلان أغسطس 2012، مجرِّدًا المجلس العسكري من السلطة التشريعية ومستحوذًا عليها، أو بإصداره عددًا من القرارات الرئاسية التي أقال فيها أبرز قيادات المجلس العسكري، وأعاد ترتيب القيادة العامة للجيش، بما اعتقد حينها أنه يعزز سلطته، ليرقّي استثنائيًا أصغر أعضاء المجلس العسكري سنًّا (السيسي)، ويعينه قائدًا عامًّا للقوات المسلحة ووزيرًا للدفاع، ليطيحه هذا الأخير في الذكرى السنوية الأولى لانتخابه.

كان اللافت انصياع المجلس العسكري لقرارات الرئيس السابقة الإشارة إليها، فيما تعجل البعض بوصفه سيطرة مدنية على الجيش. وفي الطريق إلى الشهر الأخير من إسقاط الرئيس المنتخب، وباستثناء بعض مبادرات السيسي بتوجيه دعوات إلى ضبط النفس وإلى الحوار، لم يصدر عن الجيش ما يمكن أن يُعتبر تمردًا على الرئيس. وبذلك، غلب على مرحلة التعايش هذه سمة التفاهم، قبل أن تتحول في الأيام الأخيرة منها إلى تنازع انتهى بإسقاط الرئيس. ولمّا كانت حالة التنازع تلك لم تشكل سوى فترة قصيرة من حالة التعايش، وفي ضوء أسبقية التعرض لها (في سياق دراسة بيان "3 يوليو")؛ ولعدم الخوض في جدل توصيف ذلك الحدث بين الانقلاب والثورة، من دون إغفال أهمية هذا الحدث بحد ذاته، فإنه لن يتم التعرض لها هنا، بل سينصبُّ التركيز على حالة التفاهم التي سادت مجمل الوقت، من دون إغفال التعرض لبعض الأحداث التي وترت حالة التفاهم هذه، ولم ترتق إلى حالة تنازع إلا في نهاية هذه الفترة.ولذلك، فإن التعبير الأدق لوصف حالة التعايش هذه هو "التعايش" ذاته (باعتباره مفهومًا محايدًا)، من دون إسراف بتوصيفها بالتفاهم، أو تقطير بتوصيفها بالتنازع.

إضافة إلى تعايش الجيش مع الرئيس المنتخب والسلطة التنفيذية ككل (الفرع: أ)، فإن الأول - وبعد إسقاطه الثانيَ- سارع إلى تنصيب رئيس جديد ومؤقت للجمهورية، تعايش الجيش معه وحكومته - خلال مرحلة انتقالية جديدة - في حالة غلب عليها التفاهم شبه الكامل (الفرع: ب). وبذلك يلاحَظ

أن الجيش اختار في المرحلة الانتقالية الثانية ألا يتصدر مشهد الحكم المباشر، كما فعل في المرحلة الانتقالية الأولى. كما يلاحَظ أن السلطة التنفيذية - على خلاف التنوع الذي شهدته دورة السلطة التشريعية - لم تعد إلى الجيش ما إن خرجت منه[514].

أ- تعايش الجيش مع السلطة التنفيذية في عهد الرئيس المنتخب

شكل انتخاب مرسي رئيسًا للجمهورية خبرة جديدة كليًا للجيش، الذي حاول تجنب هذا السيناريو بدعم ترشيح خصمه في الانتخابات (الفريق شفيق)؛ إذ وجد الجيش نفسه ينصاع أول مرة - نظريًا على الأقل - لرئيس جمهورية مدني[515].

بدا أن الجيش سلّم بهذا الواقع، بعد إذ فشل في الحد من صلاحيات الرئيس المنتخب قبل تنصيبه. وطوال عام كامل أمضاها الرئيس المنتخب في منصبه، وقبل أن يتجاوب الجيش مع التحركات الاحتجاجية المطالِبة بعزل الرئيس، تعايش الجيش مع الرئيس المنتخب (الفرع: أ. أ) وحكومته (الفرع: أ. ب)، مهادنًا في أغلب الأحداث والأزمات، راضيًا بقليل الامتيازات (في نظر الجيش) التي منحت له، وحفظ مصالحه الاقتصادية، خصوصًا أن الإخوان المسلمين لم يمسوا مباشرة بأي من مصالح الجيش[516].

(514) إلا بتنصيب السيسي رئيسًا منتخبًا ثانيًا في صيف عام 2014، وفق منطق خلفية الرئيس العسكرية. وهي الحالة التي كان عليها الوضع قبل الثورة، بل غالبًا هي أكثر استحواذًا، بحكم تعاظم مكانة الجيش في النظام الدستوري وفقًا لما سيتم بيانه في القسم الثاني. إلا أن مدى أثر الخلفية العسكرية للرئيس الجديد (الحالي)، لا يتعدى الافتراضات بحكم أن النطاق الزمني للدراسة يقف عند تاريخ تنصيبه.

(515) ذلك أن خبرة المدني السابق في رئاسة الجمهورية، صوفي أبو طالب، لم تتعدَّ وصف الظرف العرضي، حيث تولاها مؤقتًا عقب اغتيال السادات، لنحو أسبوع واحد، بصفته رئيس مجلس الشعب حينها، عملًا بأحكام الدستور في سد شغور منصب الرئيس، قبيل تنصيب مبارك (نائب السادات حينها) رئيسًا للجمهورية.

(516) Philippe Droz-Vincent, "Changes in Civil- Military Relationships after the Arab Spring," in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring*, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016), p. 343.

(أ. أ) تعايش الجيش مع الرئيس المنتخب

أخذ تعايش الجيش مع الرئيس المنتخب بُعدين اثنين، تبعًا لدور الجيش في النظام الدستوري-السياسي؛ ففي الأسابيع الستة الأولى من عهد الرئيس المنتخب، كان المجلس العسكري لا يزال محتفظًا بالسلطة التشريعية العرضية (الفرع: أ. أ. أ)، قبل أن يجرده منها الرئيس، ليعود الجيش - نظريًا - مؤسسة كبقية مؤسسات الدولة (الفرع: أ. أ. ب).

(أ. أ. أ) تعايش الجيش كمشرع عرضي مع الرئيس المنتخب

دخل المجلس العسكري في عهد الرئيس المنتخب محتفظًا بالسلطة التشريعية التي استردها قبل نحو أسبوعين، وخلال 42 يومًا من عهد الرئيس المنتخب، قبل أن يصدر الأخير إعلانه الدستوري الأول، مارس المجلس العسكري السلطة التشريعية في ظرف عرضي أخير بالنسبة إليه، وشاركه رئيس الجمهورية في هذه السلطة من خلال اختصاص إصدار القوانين والاعتراض عليها (الفرع: أ. أ. أ. ب). قبل ذلك، حاول الرئيس المنتخب تجريد المجلس العسكري من السلطة التشريعية بوسيلة أخرى؛ بإصدار قرار بدعوة أعضاء مجلس الشعب المنحل إلى الانعقاد، متحديًا قرار المحكمة الدستورية، وملغيًا قرار المجلس العسكري، بما تسبب باتّقاد أزمة سرعان ما خمدت بتراجع الرئيس المنتخب عن قراره (الفرع: أ. أ. أ. أ).

(أ. أ. أ. أ) الأزمة بشأن دعوة الرئيس المنتخب لانعقاد مجلس الشعب المنحل

في اليوم التاسع للرئيس المنتخب في الحكم (8 تموز/ يوليو)، أصدر القرار الرئاسي رقم (11) لسنة 2012[517]، يقضي فيه بـ"سحب القرار" الذي أصدره المجلس العسكري بحل مجلس الشعب (مادة 1)، و"عودة مجلس الشعب المنتخب لعقد جلساته وممارسة اختصاصاته" (مادة 2)،

(517) الجريدة الرسمية، العدد 27 مكرر (8 تموز/ يوليو 2012)، ص 2.

و"إجراء انتخابات مبكرة لمجلس الشعب" (مادة 3)[518]. تباينت الآراء حول هذا القرار، حيث رحبت به الأغلبية البرلمانية الإسلامية في مجلس الشعب، فيما تعرض القرار ومُصدره لسيل من الانتقادات من خارج تحالفاته، تدرج من وصف القرار بالتصرف الخاطئ "بغية إزاحة شريكة في السلطة، وهو المجلس العسكري"[519]، مرورًا باعتباره "تحدّيًا واضحًا" للمجلس العسكري والقضاء[520]، وليس انتهاءً بوصفه بمنزلة "حنث باليمين"[521].

كانت ردة فعل القضاء عالية النبرة ومواجهةً إعلامية مباشرة مع الرئيس المنتخب؛ إذ عُقد اجتماع مشترك "لممثلي الهيئات القضائية المختلفة ونقابة المحامين"، وخرج المشاركون بقرار بـ "إمهال الرئيس 36 ساعة لسحب القرار، وطالبوه بتقديم اعتذار صريح [...] لما حدث من امتهان وإساءة وطعن وإهدار لأحكام المحاكم والسلطة القضائية"[522]. أما المجلس العسكري، فكانت ردة فعله أنه سارع إلى عقد اجتماع طارئ للبحث في تداعيات القرار الرئاسي مساء ذات يوم إصداره[523]، ليُصدر في اليوم التالي بيانًا أكد فيه "أهمية سيادة القانون والدستور"، وأنه "على ثقة من أن جميع مؤسسات الدولة ستحترم كافة ما ورد من الإعلانات الدستورية". واختتم بيانه بالقول إن القوات المسلحة "ستظل

---

(518) "خلال ستين يومًا من تاريخ موافقة الشعب على الدستور الجديد والانتهاء من قانون مجلس الشعب".

(519) البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 83.

(520) مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 52.

(521) محمد عبدالخالق قشقوش، "حدود الدور السياسي للجيوش"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013)، ص 55.

(522) لم تقف ردة الفعل عند هذا الحد، بل أعلن رئيس نادي القضاة أن القضاة لن يطبقوا "أي قانون على الإطلاق يسنّه هذا المجلس". كذلك اعتبر رئيس هيئة المفوضين في المحكمة الدستورية أن مرسي "فقد شرعيته بعد أن 'حنث بالقسم'، الذي أدلاه [...] بأنه سيحترم القانون والدستور". ينظر: "بالفيديو.. الهيئات القضائية تفتح النار على 'مرسي' [...]"، **اليوم السابع**، إعداد محمود حسين، 10/ 7/ 2012، شوهد في 9/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/rJyeeP

(523) "اجتماع طارئ للمجلس الأعلى للقوات المسلحة بعد قرار مرسي بعودة مجلس الشعب"، **الأهرام**، 8/ 7/ 2012، شوهد في 10/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/hnqM3k

دائمًا وفية لعهدها بالانحياز الدائم للشرعية والدستور والقانون"[524]، وهو البيان الذي اعتبرته مؤسسة الرئاسة بيانًا "هادئًا ومتزنًا"[525].

تصاعد الجدل بعد يومين من صدور القرار الرئاسي، فشهد يوم 10 تموز/يوليو 2012 واقعتين مهمتين: **الأولى**، انعقاد مجلس الشعب بناء على قرار الرئيس، وإعلان رئيس المجلس - في بيان أذاعته وسائل الإعلام - أن المجلس "انعقد لمناقشة آلية تنفيذ منطوق الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا وكذلك الحيثيات". وأشار إلى أن قرار الرئيس إنما هو بـ"سحب القرار الصادر عن المجلس العسكري"، أي بمنزلة "إلغاء لقرار إداري [...] وليس إلغاء لحكم المحكمة الدستورية العليا"[526]. وفي نهاية الجلسة، التي سرعان ما رُفعت من دون تحديد موعد لجلسات أخرى[527]، اتخذ مجلس الشعب قرارًا "بإحالة أمر صحة انعقاده برمته إلى محكمة النقض، معتبرًا أنها بموجب الإعلان الدستوري لمارس 2011 هي الجهة الوحيدة المختصة بالفصل في صحة عضوية أعضائه"[528]، وهو ما استنكره فقهاء قانونيون "استنادًا إلى أن الحالة التي كان بصددها المجلس ليست جدلًا بشأن صحة عضوية، وإنما بطلان انتخاب من الأصل"[529]. في المقابل، هناك من رأى في "قرار مرسي هذا قرارًا سليمًا لو توافرت لديه القوة والتحالف الشعبي اللذ[ا]ن يمكّنانه من تحدي المحكمة الدستورية

(524) "العسكري: حل البرلمان قرار تنفيذي لحكم الدستورية العليا"، **الشروق**، 9/ 7/ 2012، شوهد في 10/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/9QNyLj

(525) "رئاسة الجمهورية: بيان المجلس العسكري حول عودة "الشعب" هادئ ومتزن"، **بوابة الأهرام**، تقرير هشام الميانى، 9/ 7/ 2012، شوهد في 10/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/SL3ovP

(526) "'الدستورية' توقف عودة مجلس الشعب"، **سكاي نيوز**، 11/ 7/ 2012، شوهد في 10/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/wNN6wE

(527) ينظر: "مصر: الدستورية توقف قرار مرسي بعودة البرلمان"، **CNN بالعربية**، 8/ 8/ 2012، شوهد في 10/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/kvwwLU

(528) حسن، "السلطة التشريعية"، ص 329.

(529) المرجع نفسه. سبق أن أشير إلى أن محكمة النقض قررت في 14 تموز/يوليو "بعدم اختصاصها بنظر الطلب الوارد إليها من مجلس الشعب"؛ حيث "كيفت الإحالة المعروضة عليها على أنها دعوى تفسير" لحكم المحكمة الدستورية التي تختص وحدها بتفسير أحكامها.

التي لا يُفترض أن تكون لها صلاحيات أصلًا في مرحلة ثورية تسعى إلى تغيير البنية الدستورية برمتها"[530].

أما الواقعة الثانية التي شهدها هذا اليوم، فتمثلت في أن المحكمة الدستورية أصدرت، "بمناسبة [نظرها] في منازعة بشأن تنفيذ حكمها ببطلان تشكيل مجلس الشعب"، قرارًا بـ"الاستمرار في تنفيذ حكمها السابق"، "وبوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بعودة مجلس الشعب، باعتبار هذا القرار عملًا يحول دون تنفيذ حكمها"، وذلك بعد أن قررت عدم اعتبار القرار عملًا سياديًا[531].

انتهت الأزمة في اليوم التالي، بتعقيب مؤسسة الرئاسة على قرار المحكمة الدستورية الأخير، خلال بيان أكدت فيه التزام ذلك القرار، مشيرًا إلى أن قرار الرئيس "كان يستهدف تنفيذ حكم المحكمة الدستورية، لكن بعد الاستفتاء على الدستور بعد الانتهاء منه، وذلك حتى لا تعاني الدولة من فراغ تشريعي بحل المجلس في الوقت الحالي"[532].

بذلك، يلاحَظ أن المجلس العسكري اختار عدم المواجهة المباشرة مع الرئيس في هذه الأزمة، خصوصًا في ضوء ضراوة ردة فعل القضاء التي كانت كفيلة بتراجع الرئيس المنتخب عن قراره. وهي الملاحظة ذاتها التي سُجلت بخصوص أزمة مجلس الشورى، كما سبق أن أشير.

(أ. أ. أ. ب) إصدار الرئيس المنتخب قوانين سنّها المجلس العسكري

بعد أن فشل الرئيس المنتخب بمحاولته إعادة إحياء مجلس الشعب، وقبل أن يقْدم على محاولته الثانية – الناجحة هذه المرة – لتجريد المجلس

---

(530) بشارة، **ثورة مصر**، ص 258، حول موقفه من المحكمة الدستورية خلال الانتقال، ينظر: المرجع نفسه، ص 218.

(531) العصار، "مكانة المحكمة الدستورية"، ص 189، 192.

(532) حلمي عبد اللطيف، "مصر.. حقل ألغام أمام مؤسسة الرئاسة"، **مجلة القدس** (مصر)، مج 14، العدد 164 (آب/ أغسطس 2012)، ص 85. وفي سياق متصل ينظر: "مرسي يؤكد احترامه حكم الدستورية وتقديره لقضاة مصر الشرفاء"، **الأهرام**، تقرير محمد فؤاد، 12/ 7/ 2012، شوهد في 10/ 7/ 2017، في: https://bit.ly/2XPC8al

العسكري من السلطة التشريعية من خلال إعلان أغسطس 2012، وجد نفسه مضطرًّا إلى التعامل مع المجلس العسكري كمشرع عرضي في غيبة البرلمان. ما من إشارات بشأن اعتراض الرئيس المنتخب على أيٍّ من مشروعات القوانين التي سنّها المجلس العسكري[533]، فيما الثابت أنه أصدر منها خمسة قوانين (يُنظر الملحق رقم: 5-هـ).

بذلك، فإن الحالة قيد الدراسة حالةٌ متمايزة من جميع حالات السلطة التشريعية التي أشير إليها سابقًا؛ فالمجلس العسكري هنا قائم بأعمال السلطة التشريعية، والرئيس يضطلع باختصاصه الأصيل في إصدار القوانين والاعتراض عليها. وبمطالعة تلك القوانين، من حيث الإشارة إلى جهة سن التشريع، يلاحَظ أنها أوردت في نهاية ديباجتها العبارة التالية: "قرر المجلس [العسكري] القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه". وبذلك، عُومل المجلس العسكري معاملة مجلس الشعب ذاتها في قوانين سنّها الثاني وأصدرها الأول، والقانون الوحيد الذي سنّه مجلس الشعب وأصدره الرئيس المنتخب[534]، والقوانين التي سنّها مجلس الشورى وأصدرها الرئيس المنتخب، حيث إنها جميعها تضمنت عبارة بتلك الصيغة التي تشير إلى جهة سن القانون في كل حالة من الحالات.

حملت القوانين الخمسة المذكورة الأرقام ما بين (80-84) للعام 2012، وهي صدرت جميعها ونُشرت في اليوم ذاته (14 تموز/يوليو 2012)[535]. من حيث النتيجة، فإن جميع هذه القوانين تندرج ضمن الشؤون المالية، أما من حيث الشكل، فإن اثنين منها (الأول والأخير) معدِّلان لقانونين قائمين، فيما جاءت القوانين الثلاثة الأخرى لتقرر مباشرة أغراضًا إجرائية. كما أن القانون الأول الذي تضمّن تعديلًا لقانون قائم، تضمن أيضًا غاية إجرائية، تتمثّل في "زيادة المعاشات العسكرية" بنسبة 15 في المئة. وهي السمة التشريعية

(533) يتفق بشأن هذه الملاحظة: عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 159.

(534) هو القانون رقم 79 لسنة 2012 "بمعايير انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية لإعداد مشروع دستور جديد للبلاد".

(535) نُشرت جميعها في **الجريدة الرسمية**، العدد 28 مكرر، بالتاريخ المذكور أعلاه.

المتفَق عليها في حالات التشريع المختلفة خلال الانتقال (كما سبق أن أشير). إضافة إلى ذلك، عُدّل "قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة" (1975) – الذي جرى تعديله أكثر من مرة خلال الانتقال – ليقرر تحسين "مكافآت" "الورثة الشرعيين للمستشهد أو المتوفى" من الجيش – في حالات محددة – "تعادل المكافأة المقررة لشهداء ثورة 25 يناير 2011، وذلك لحالات الاستشهاد التي حدثت اعتبارًا من هذا التاريخ".

أما القانون المعدِّل الثاني، فإنه استهدف تعديل "قانون تنظيم الجامعات" (1972)، ليحسِّن من وضع الأساتذة المالي والوظيفي، فيما جاءت القوانين الثلاثة الأخرى ليقرر الأول منها زيادة المعاشات المقررة بموجب عدد من القوانين غير الخاصة بالعسكريين، بنسبة 15 في المئة، فيما يقرر الثاني "علاوة شهرية" بالنسبة ذاتها "لـجميع العاملين بالدولة"، مع عدم جواز الجمع بينها وبين الزيادة المقررة في القانون السابق الإشارة إليه. أما القانون الأخير، فجاء ليقرر "حصة إضافية للمنطقة الحرة ببورسعيد".

(أ. أ. ب) تعايش الجيش كمؤسسة دولة مع الرئيس المنتخب

قام إعلان يونيو 2012 (المكمل) على محورين أساسيين: **الأول**، تدارك حالة الفراغ الدستوري في بعض المسائل الأساسية المترتبة على حل مجلس الشعب، كتعيين سلطة التشريع وتحديد الجهة التي سيؤدي الرئيس اليمين الدستورية أمامها، والثاني، تقييد الرئيس المنتخب (المُقبل) في اختصاصاته من خلال خلق اختصاصات للمجلس العسكري. وبخصوص هذا المحور، نص الإعلان – في ما نص – على أن "يختص المجلس [العسكري] بالتشكيل القائم [...] بتقرير كل ما يتعلق بشـ[ـؤ]ون القوات المسلحة وتعيين قادتها ومد خدمتهم، ويكون لرئيسه، حتى إقرار الدستور الجديد، جميع السلطات المقررة في القوانين واللوائح للقائد العام للقوات المسلحة وزير الدفاع"[536]. وفي السياق ذاته، وقبل إصدار الإعلان بثلاثة أيام، أقدم المجلس العسكري على

(536) المادة (1) من الإعلان المذكور بإضافة مادة (53 مكرر) على إعلان مارس 2011.

إحياء "مجلس الدفاع"، من خلال قرار بإعادة تشكيله[537]، في ما اعتُبر تحضيرًا للحد من سلطة الرئيس المنتخب، وهي الحادثة التي يؤجَّل نقاشها إلى القسم الثاني من الدراسة.

في النص الذي جاء به الإعلان المكمل نزعة استقلالية واضحة للجيش عن الدولة، وبنص "دستوري". كان للمجلس العسكري أن يكرس ذلك لولا جملة من الإجراءات التي قام بها الرئيس المنتخب بعد مرور شهر واحد بالضبط على انتهاء أزمة عودة مجلس الشعب، محاولًا فرض السيطرة المدنية على شؤون الجيش والدفاع (الفرع: أ. أ. ب. أ). وهي الإجراءات التي لم تمس بكيانية مؤسسة الجيش واستمرارها بالمحافظة على مصالحها الاقتصادية (الفرع: أ. أ. ب. ب).

(أ. أ. ب. أ) محاولات الرئيس المنتخب لفرض السيطرة المدنية على شؤون الجيش والدفاع

شهد يوم 12 آب/ أغسطس 2012 تحولات كبيرة على الساحة السياسية المصرية، وهي تحولات من الأهمية لدرجة ذهاب البعض إلى وصفها بـ "انقلاب قصر"[538]؛ إذ إضافةً إلى إصدار الرئيس المنتخب إعلان أغسطس 2012، مُلغيًا بموجبه الإعلان المكمل، ومجردًا فيه المجلس العسكري من السلطة التشريعية واستقلاله بشؤون الجيش، فإنه أصدر أيضًا - بعد إذ زال

---

(537) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 348 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "ب" (14 حزيران/ يونيو 2012)، ص 5-6.

(538) عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 56.

"انقلاب قصر"، هو تعبير أدبي يستعمل سياسيًا للإشارة إلى التحولات العميقة التي يجريها صاحب السلطة في إدارة النظام، ومثاله الأشهر في التاريخ المصري انقلاب القصر الذي قام به السادات في 15 أيار/ مايو 1971 باستبعاد مراكز القوى (القيادات) التي ورثها من إدارة سلفه عبد الناصر، في ما عُرف بـ "ثورة التصحيح". كما يستعمله البعض أحيانًا للإشارة إلى إسقاط رأس النظام من داخل دائرة الحكم الضيقة، ومثال ذلك ما شهده بعض الأنظمة الملكية العربية. ينظر: صلاح سالم زرنوقة، **أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية: دراسة في الأساليب**، ط 2 (القاهرة: مكتبة مدبولي، 1993)، ص 131.

القيد الدستوري - رزمة قرارات شملت حركة تغييرات واسعة في المؤسسة العسكرية.

تضمنت هذه القرارات الإحالة إلى التقاعد بحق كلٍّ من المشير طنطاوي، رئيس المجلس العسكري، القائد العام للقوات المسلحة، وزير الدفاع والإنتاج الحربي، والفريق سامي عنان، عضو المجلس العسكري، رئيس الأركان، إضافة إلى ثلاثة من كبار الضباط (برتبة فريق). كما شملت القرارات تعيين السيسي، بعد ترقيته استثنائيًا من لواء إلى فريق أول (رتبتين دفعة واحدة)[539]، ليشغل مكان طنطاوي، وتعيين صدقي صبحي، ليشغل مكان عنان. وذلك علاوة على تعيينات أخرى لشغل مراكز كبار الضباط الآخرين المحالين إلى التقاعد. كما تضمنت تلك القرارات محاولة استرضاء الضباط المحالين إلى التقاعد بمنحهم أوسمة و/ أو تعيينهم في مراكز سياسية وإدارية غير مؤثرة، كمنح طنطاوي وسام "قلادة النيل" (أعلى وسام) وتعيينه مستشارًا لرئيس الجمهورية[540].

قبل رزمة القرارات هذه بأربعة أيام، وعلى سبيل جس النبض (في ما يبدو)[541]، عمد الرئيس المنتخب إلى انتهاز مقتل عدد من مجندي الجيش

---

(539) تتدرج الرتب العسكرية للضباط في مصر، انتهاءً بمشير وابتداءً بملازم، وفقًا لما يلي: مشير، فريق أول، فريق، لواء، عميد، عقيد، مقدم، رائد، نقيب، ملازم أول، ملازم. ينظر: موقع وزارة الدفاع، "الرتب العسكرية"، شوهد في 1/ 5/ 2017، في: https://goo.gl/1Q2kv5

(540) كما مُنح عنان وسام "قلادة الجمهورية" (ثاني أعلى وسام) وتعيينه أيضًا مستشارًا لرئيس الجمهورية. أما الضباط الثلاثة الآخرون، فعيّن أحدهم وزير دولة للإنتاج الحربي، وآخر "رئيسًا منتدبًا لهيئة قناة السويس"، والثالث "رئيسًا لمجلس إدارة الهيئة العربية للتصنيع".

بث قرارات الإقالة والتعيين المذكورة أعلاه، بشكل متتال، عبر الإذاعة الرسمية (القناة المصرية الأولى)، من طرف الناطق باسم الرئاسة. وقد سبقها جميعها بث نص الإعلان الدستوري الملغي للإعلان الدستوري المكمل. ينظر تسجيل البث: **الشبكة الإخبارية**، 12/ 8/ 2012، شوهد في 4/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/fwb2yQ؛ كما ينظر ملخص لهذه القرارات: "مصر: قرارات جمهورية بإقالة وزير الدفاع ورئيس الأركان وإلغاء الإعلان الدستوري المكمل"، **BBC عربي**، 12/ 8/ 2012، شوهد في 4/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/48KHyb

(541) تعقيبًا على هذه القرارات، صرح القائم بأعمال حزب الحرية والعدالة (الواجهة الحزبية للإخوان) بالقول إن الرئيس مرسي بدأ يمارس سلطة العزل، متسائلًا إن كانت "هذه هي بداية ولايته؟!". ينظر: "العريان: مرسي بدأ سلطة العزل.. ودعمه 'واجب وطني'"، **المصري اليوم**، تقرير معتز نادي، 8/ 8/ 2012، شوهد في 10/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/mqc5Ta

جراء هجوم مسلح على نقطة حدودية، ليعزل - على سبيل العقوبة بداعي التقصير - عددًا من القيادات العسكرية العليا، أبرزهم رئيس جهاز المخابرات العامة، ورئيس الشرطة العسكرية، وقائد الحرس الجمهوري[542]. وهكذا، أخذت مناورة الرئيس مع المجلس العسكري منحى مختلفًا، يعزز فيه صلاحياته شيئًا فشيئًا، بعد أن أظهر بداية أنه يكتفي بمشاركته في تخريج الدفعات الجديدة من الكليات العسكرية، وحرصه على الإشادة بدور الجيش "بشكل مفرط"[543].

سارعت الرئاسة إلى تبرير رزمة القرارات الأخيرة بحرص الرئيس على "ضخ دماء جديدة في المؤسسة العسكرية من أجل بناء دولة جديدة معاصرة"[544]، لتقابَل بتأييد شعبي لانتصار السلطة المدنية على "حكم العسكر"[545]، ولا سيما عقب اهتزاز مكانة الجيش في حماية منتسبيه من الهجمات الإرهابية، وهو الحدث الذي استغله الرئيس المنتخب لتوقيت إصدار رزمة القرارات تلك. وفيما بدأ المصريون - كما يحلل البعض - "يتوقعون انقلابًا عسكريًا" منذ إقالة طنطاوي[546]، التزم المجلس العسكري الصمت أمام مجمل هذه القرارات، بل وامتثل رسميًا لإرادة رئيس الجمهورية، في ما اعتُبر - حينها - "إذعانًا من دون تذمر"[547]، وكان موضع إشادة بالجيش الذي "ليس له علاقة بالتوجه السياسي للدولة"، وبرهانًا على عدم احتمال مصر "ازدواجية السلطة" بين رئيس الجمهورية وقيادة الجيش، المعادلة التي لطالما حُسمت سابقًا لمصلحة الرئيس[548]؛ ذلك أن لمصر خبرة في صراع "الرئيس

---

(542) ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 56-58؛ مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 348؛ مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 52.

(543) ينظر: مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 347-349.

(544) ينظر: المرجع نفسه، ص 349.

(545) عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 151.

(546) المحاريق، **حكم العسكر**، ص 127.

(547) Frisch, "The Egyptian Army," p. 180.

(548) معتز سلامة، "الجيش والسياسة في مصر ما بعد مبارك"، مجلة **الديمقراطية (مصر)**، مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 174.

والمشير"[549]، ابتداء بتجربة عبد الناصر وعبد الحكيم عامر، مرورًا بالسادات وعبد الغني الجمسي، وصولًا إلى مبارك وعبد الرحيم أبو غزالة، وأخيرًا مرسي وطنطاوي. وقد أثبتت التجربة أن في استطاعة الرئيس في النهاية أن يطيح المشير. وهناك من يرى أن مرسي لو باغت السيسي بعزله قبل حدوث العكس، لكان سيُنظر إلى السيسي باعتباره ضابطًا متمردًا[550].

هناك من عزا - لاحقًا - انصياع الجيش المستغرَب لقرارات مرسي، بأن الجيش قدَّر في تلك اللحظة أنه لا يحظى بتأييد شعبي، فلم يكن أمامه - في وقتٍ ظن مرسي أنه حيدَه - إلا أن ينتظر بـ"صبر تكتيكي" تراجُعَ شعبية مرسي، وهو ما لم يتأخر كثيرًا[551].

(أ. أ. ب. ب) المجلس العسكري الجديد بين المحافظة على الكيانية والمصالح الاقتصادية

بتعيين الرئيس المؤقت للسيسي قائدًا عامًّا ووزيرًا للدفاع والإنتاج الحربي، وهو أصغر ضباط المجلس العسكري، وكان يشغل منصب مدير المخابرات الحربية، بدا أن مرسي ظن "أنه بذلك قد بدأ أولى خطواته على طريق إبعاد الجيش عن السياسة"[552] وفرض السيطرة المدنية، في ما عُزي إلى الخلفية "الإيمانية" للسيسي[553]، واعتُبر ائتلافًا بين "إصلاحيين عسكريين" والإخوان

---

(549) حتى بات "الرئيس والمشير" تعبيرًا مختصرًا لتفاعل العلاقة بين الرئيس ووزير الدفاع، الذي يحمل أحيانًا رتبة "مشير" (أعلى رتبة).

(550) معتز سلامة، "الدور السياسي للنخبة العسكرية في مصر الثورة"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 14، العدد 53 (كانون الثاني/ يناير 2014)، ص 60؛ سلامة "الجيش والسياسة"، ص 147-148.

(551) William C. Taylor, *Military Responses to the Arab Uprisings and the Future of Civil-Military Relations in the Middle East: Analysis from Egypt, Tunisia, Libya, and Syria* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 140-141;

وفي سياق متصل ينظر: فريد زهران، **القوى السياسية في مصر بعد 30 يونيه** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، [2015])، ص 187-193.

(552) بشير عبد الفتاح، "بين يناير 2011 ويوليو 2013: جيش مصر في قلب العاصفة"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 79.

(553) Tilmann J. Röder, "State Control over the Military or Military Control over the State?: A Comparison of Selected Arab Constitutions," in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After*

المسلمين لإطاحة طنطاوي "قبل المضي قدمًا في فرض دستور جديد يهدف [إلى] الإبقاء على حكمهما المشترك إلى الأبد"(554)، إلا أن "محظي" مرسي أطاحه خلال أقل من عام واحد!

ما بين قيام مرسي بتعيين السيسي وقيام السيسي بإسقاط مرسي، عمد السيسي إلى إجراء إعادة هيكلة في قيادة الجيش؛ إذ قام - في بداية أيلول/ سبتمبر 2012 - بإحالة نحو سبعين ضابطًا برتبة لواء إلى التقاعد، من بينهم أعضاء في المجلس العسكري(555). ومنهم من كانوا يتوقعون ذلك الإجراء بحقهم، فلم يتوجهوا إلى مقر وزارة الدفاع منذ إقالة طنطاوي(556). وأما المجلس العسكري، فأُعيد تشكيله بهيئة شبه جديدة؛ إذ تشكل المجلس من 22 عضوًا، 17 منهم أعضاء جدد. وبذلك، لم يبق فيه سوى خمسة من مساعدي وزير الدفاع السابق، أبرزهم اللواء شاهين(557).

من أبرز المسائل التي طُرحت آنذاك، وكانت موضع مباحثات رسمية بين الجيش والرئاسة، هي مسألة من يتولى رئاسة المجلس العسكري؟ القائد العام - وزير الدفاع أم رئيس الجمهورية؟ وكانت الترجيحات بأن رئاسة المجلس ستكون لرئيس الجمهورية(558). لكن بالنتيجة، كانت رئاسة المجلس

---

the Arab Spring, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016), = p. 295; Droz-Vincent, "Changes in Civil- Military Relationships," p. 337.

(554) روبرت سبرينغبورغ، "الجيوش العربية"، في: **شرح أسباب الانتفاضات العربية - منحى سياسي خلافي جديد في الشرق الأوسط**، ترجمة هالة سنو ومحمد عثمان عيد، تحرير مارك لينش (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 228-229. في سياق متصل ينظر: هناك من يطرح أن ما جرى هو انقلاب عسكري داخل الجيش، وكان مرسي هو الواجهة، ينظر: بشارة، **ثورة مصر**، ص 264-266.

(555) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 354.

(556) "تنشر تشكيل المجلس الأعلى للقوات المسلحة الجديد [...]"، **اليوم السابع**، تقرير محمد أحمد طنطاوي، 2/ 9/ 2012، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/16CsW3

(557) ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 65. وفي سياق متصل ينظر: "'بوابة الأهرام' ترصد جنرالات 'العسكري' الذين اختفوا من خريطة المجلس خلال عام ونصف"، **بوابة الأهرام**، 13/ 8/ 2012، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/Y29PbE

(558) "تنشر تشكيل المجلس الأعلى للقوات المسلحة الجديد [...]".

للقائد العام ووزير الدفاع. وإجمالًا، يأتي ذلك انسجامًا وحكم القانون؛ ذلك أن القانون المنشئ للمجلس العسكري في عام 1968 جعل رئاسة المجلس لوزير الدفاع[559].

أما في ما يتعلق بمصالح الجيش الاقتصادية، فحرصه على المحافظة عليها لم يتوقف طوال الانتقال، مستمرًّا في أداء دوره الاقتصادي، بمباشرة مشروعات وإقامة مصانع جديدة[560]. وفي عهد الرئيس المنتخب، يبدو أنه كان هناك تفاهم بين الرئيس والجيش في هذا الخصوص؛ "فقد نجح الجيش في الحصول على ضمانات دعم (أو على الأقل عدم تدخل) في قضايا أساسية من جانب القيادة المنتَخبة"[561]. وبالتالي، تعامل "مرسي خلال فترة حكمه بحذر مع الجيش، إذ لم يقترب من مصالحه الاقتصادية"[562]. بل على العكس، عمل مرسي ومجلس الشورى على تعزيزها[563]. كما توافقت سياسة مرسي والمواقف التاريخية للجيش حول ضرورة "إنهاء خصخصة شركات القطاع العام"[564]، وإن كان هناك من يرى أن إصرار الجيش على عدم الخصخصة لا يعني إصراره "على وجود القطاع العام، بل على 'قطاعِه العام' الخاص به"[565]، وذلك علاوة على جملة من التوافقات الأخرى، لدرجة أن هناك من تحدث عن "تحالف" أو "شراكة ضمنية" بين الجيش وحزب الحرية والعدالة التابع للإخوان[566]، وهي

(559) المادة (10) من القرار بقانون رقم 4 لسنة 1968، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 (25 كانون الثاني/ يناير 1968).

(560) ينظر: شانا مارشال، "القوات المسلحة المصرية وتجديد الإمبراطورية الاقتصادية"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 15 نيسان/ أبريل 2015، ص 12-15، في: https://bit.ly/3kDTDBM؛ بشارة، **ثورة مصر**، ص 80.

(561) مارشال، "القوات المسلحة المصرية"، ص 16.

(562) ماركوس زيمانك، "الجيش المصري يوسع إمبراطوريته الاقتصادية"، **دوتشيه فيله DW**، 11/ 5/ 2014، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/PSSZvu؛ وفي سياق متصل ينظر: Oliver Housden, "Egypt: Coup d'État or a Revolution Protected?," *The RUSI Journal*, vol. 158, no. 5 (2013), p. 74.

(563) ينظر: بشارة، **ثورة مصر**، ص 370-371.

(564) مارشال، "القوات المسلحة المصرية"، ص 17.

(565) بشارة، **ثورة مصر**، ص 79.

(566) ينظر: مارشال، "القوات المسلحة المصرية"، ص 17-18؛ =

العلاقة التي بدأت تتوتر حول "مشروع توسيع وتنمية قناة السويس" الضخم، قبل أن يتم التوافق عليه لمصلحة الجيش نسبيًا[567].

يلاحَظ أيضًا صمت القيادة السياسية تجاه "دفاع" الجيش عن مصالحه الاقتصادية. ومن ذلك، على سبيل المثال، "جزيرة القرصاية" (في نهر النيل)؛ حيث اعتدت قوات من الجيش "مجددًا" على أهالي الجزيرة[568] في 18 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012، وأحالت عددًا منهم إلى المحاكم العسكرية، مطالِبة إياهم بإخلاء الجزيرة، لادعاء الجيش ملكيتها، على رغم اعتبارها - إضافة إلى جزر أخرى كثيرة - "محمية طبيعية" بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1969) لسنة 1998[569]، وحصول أهالي الجزيرة على حكم قضائي نهائي في عام 2010 "بإلزام الحكومة بتجديد عقود الإيجار وتقرير حق الانتفاع لواضعي اليد من سكان الجزيرة باعتبار أن لهم الحق قانونيًا في الإقامة عليها واستزراعها"[570].

بذلك، وعلى الرغم من أن إجراءات آب/ أغسطس بدت حسمًا لصراع الجيش مع الرئيس المنتخب لمصلحة الثاني، فإن ذلك لم يعن "اختفاء المؤسسة العسكرية من الحياة السياسية تمامًا"، وذلك بفعل "شبكة المصالح المتداخلة" لهذه المؤسسة مع مؤسسات الدولة الأخرى، بما كفل لها الاحتفاظ "بدور مهم

Ozan O. Varol, "The Military as the Guardian of Constitutional Democracy," *Columbia Journal of= Transnational Law*, vol. 51, no. 3 (2013), p. 619.

(567) ينظر: مارشال، "القوات المسلحة المصرية"، ص 18-20.

(568) "مجددًا"، ذلك أن مسلكًا كهذا لم يكن طارئًا خلال المرحلة الانتقالية، بل هناك خبرة عنفية طويلة بين الجيش وسكان الجزيرة. ينظر: "القصة الكاملة لـ'القرصاية'.. صراع الجزيرة الصامدة والعسكر"، **المصري اليوم**، تقرير محمد علي الدين، 21/ 1/ 2013، شوهد في 10/ 6/ 2017، في: https://goo.gl/DsRpqm؛ ومن بين ادعاءات الجيش أن لهذه الجزيرة أهمية استراتيجية بما يقتضي سيطرته عليها. ينظر: محمد الأنصاري، "تحرير القرصاية من قبضة العسكر"، **المفكرة القانونية**، 10/ 9/ 2013، شوهد في 10/ 6/ 2017، في: https://bit.ly/3o0nvfc

(569) **الوقائع المصرية**، العدد 142 تابع (27 حزيران/ يونيو 1998)، ص 3-63.

(570) الهضيبي، "حكم القطاعين الأمني والعسكري"، ص 17؛ وفي سياق متصل ينظر: حشمت، "المحاكمات العسكرية للمدنيين"، ص 11.

ومركزي في بنية مؤسسات الدولة، بل وأيضًا في نسيج المجتمع"[571]. وفي هذا السياق، هناك من علّق بالقول إن تغيير قيادة الجيش "لم يؤد [...] إلا إلى تغيير موقعها في بنية القرار، [...] ولم يغير من حجمها، فهي الجزء الأبرز من معادلة الحكم"[572].

(أ. ب) تعايش الجيش مع الحكومة في عهد الرئيس المنتخب

بتنصيب الرئيس المنتخب، ورث آخر حكومة شكّلها المجلس العسكري (حكومة الجنزوري) التي جهد حزبه (الحرية والعدالة) سابقًا لإقالتها من خلال مجلس الشعب من دون جدوى، أمام إصرار المجلس العسكري على بقائها. لذلك، سارعت الحكومة إلى تقديم استقالتها إلى المجلس العسكري فور إعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية، وكُلفت بتسيير الأعمال إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة[573]. لم يتأخر هذا التشكيل كثيرًا، حيث كلف مرسي هشام قنديل، وزير الري والموارد المائية في حكومتي الجنزوري وشرف، بتشكيل حكومة جديدة أعلن تشكيلها وأدت اليمين في 2 آب/ أغسطس 2012 (بعد أسبوع من قرار التكليف)[574]. كما عيّن مرسي الجنزوري مستشارًا له[575].

لم يكن قنديل، وهو رابع رئيس وزراء بعد الثورة، منتميًا حزبيًا إلى الإخوان، بل لا يُعرف له مِراس في السياسة قبل تكليفه بوزارة الري والموارد المائية في تعديل لحكومة شرف. بررت الرئاسة تكليفه بتشكيله الحكومة

(571) مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 347، 355.

(572) ناديا حلمي، "تدخل الجيش في الحياة السياسية بين الخبرتين الصينية والمصرية"، الجزء الثاني، **شؤون الأوسط** (لبنان)، العدد 147 (2014)، ص 143.

(573) "الجنزوري يقدم استقالته ومرسي يبدأ مشاورات لتشكيل حكومة جديدة"، **دوتشيه فيله DW**، 25/ 6/ 2012، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/TNsk2u

(574) قرار رئيس الجمهورية رقم 90 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 31 تابع (2 آب/ أغسطس 2012)، ص 5-6.

(575) قرار رئيس الجمهورية رقم 87 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 31 تابع (2 آب/ أغسطس 2012)، ص 3.

بحرصها على اختيار شخصية مستقلة[576]، وفيما رحبت بذلك الموالاة، استنكر المعارضون اختيار شخصية غير متمرسة لهذا المنصب الحساس في ظل الوضع الرهن الذي يتطلب ذوي خبرة، ناهيك بحديث بعضهم عن "غياب الشفافية" في اختياره، وعن انتمائه المستتر إلى الإخوان[577]. وفي الإجمال، وُصف تكليف قنديل بأنه جاء "مفاجئًا وتعبيرًا عن معايير جديدة لتكليف رئيس الوزراء في 'عصر ما بعد الثورة'"[578]. كما انتقد تشكيل الحكومة عمومًا، لغلبة الطابع "التكنوقراطي" عليه[579]، وإن ضمت فئات أخرى[580]، ناهيك بعدم تمثيل مختلف التيارات السياسية[581].

قليلة هي المؤشرات بشأن تدخّل المجلس العسكري بتشكيل الحكومة، وما من إشارة حول صدور تعليق منه على تشكيلها، إلا أن البحث في خلفية وزراء هذه الحكومة يُظهر مدى تضييق حضور الجيش فيها (الفرع: أ. ب. أ)، فيما أن اقتفاء أدوار الجيش في الشؤون الداخلية يظهر مدى التوسيع فيها (الفرع: أ. ب. ب).

(أ. ب. أ) التضييق على الجيش في تشكيل الحكومة

تشكلت الحكومة من 35 وزيرًا، إضافة إلى رئيس الوزراء، ولم تضم نائبًا له على غير العادة، وبذلك تكون - من حيث الحجم - أكبر الحكومات المشكَّلة بعد الثورة. ولاستشفاف مدى رضى المجلس العسكري عن تشكيل

---

(576) "مرسي يكلف هشام قنديل وزير الري بتشكيل الحكومة الجديدة"، **المصري اليوم**، 24/ 7/ 2012، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/Gtg9tv

(577) ينظر: "مصر: الإسلاميون يرحبون بقنديل والحركات الثورية ترفضه"، **دوتشيه فيله DW**، 26/ 7/ 2012، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/JNkqrL

(578) خربوش، "النخبة السياسية المصرية"، ص 48.

(579) ينظر: معهد العربية للدراسات والتدريب، "حكومة مرسي الأولى... معضلة النجاح في وضع متأزم"، **العربية**، 4/ 8/ 2012، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/sFFofE

(580) "حيث ضمت 6 سياسيين، و3 عسكريين، و4 رجال أعمال، و9 تكنوقراط، و14 من البيروقراط". ينظر: مجيب، "السلطة التنفيذية"، ص 375.

(581) حيث ضمت "9 إسلاميين، و27 وزيرًا غير مصنف سياسيًا، ولم تضم أحدًا من التيارات الليبرالية أو اليسارية". ينظر: المرجع نفسه.

الحكومة، يمكن البحث في خلفية الوزراء من خلال بُعدين اثنين: **الأول** مدى مشاركة الوزراء من ذوي الخلفية العسكرية (أ. ب. أ. أ)، **والثاني** مدى مشاركة الوزراء الذين شغلوا سابقًا مناصب وزارية خلال حكم المجلس العسكري (أ. ب. أ. ب). ولا تقف المقاربة عند حدود المعيار الكمي المتمثل في عدد الوزراء، بل تشمل أيضًا المعيار النوعي المتعلق بطبيعة الحقائب التي تقلدوها في هذه الحكومة، من حيث مدى أهميتها، خصوصًا إن كانت سيادية أم لا[582].

(أ. ب. أ. أ) مشاركة الوزراء ذوي الخلفية العسكرية في الحكومة

من بين 36 وزيرًا في الحكومة (بمن فيهم رئيسها)، ثلاثة فقط عسكريون أو ذوو خلفية عسكرية؛ فإضافة إلى وزارة الدفاع والإنتاج الحربي، التي احتفظ بها طنطاوي (لفترة إضافية قصيرة)، شغل وزيران عسكريان آخران وزارتي دولة، الأولى للإنتاج الحربي، والثانية للتنمية المحلية[583]. وفيما يُعتبر الأول مستمرًّا في منصبه منذ حكومة شرف، فإن الثاني مستجد، وقد سبق له أن شغل منصب محافظ أكثر من مرة، منذ عهد مبارك وحتى عهد المجلس العسكري. ومع إحالة وزير الدفاع (طنطاوي) إلى التقاعد، استُبدل عسكريان آخران به وبوزير الدولة للإنتاج الحربي[584].

كان المجلس العسكري قد أعلن قبيل تنصيب مرسي بأيام "أن رئيسه طنطاوي سيحتفظ بمنصب وزير الدفاع في الحكومة القادمة وبصلاحيات القائد العام للقوات المسلحة"، فيما اعتبر نزعة لدى المجلس العسكري إلى حرمان الرئيس المنتخب من صلاحياته، و"بشكل استباقي"[585]، بينما يشار إلى أن المجلس العسكري طالب – خلال مشاورات تشكيل الحكومة – بأربع

---

(582) هي إلى حد بعيد المقاربةُ ذاتها التي اعتُمدت سابقًا عند دراسة الحكومات المشكلة في عهد المجلس العسكري.

(583) هما على التوالي: علي إبراهيم صبري أبو عريضة وأحمد زكي محمد عابدين.

(584) هما على التوالي: السيسي ورضا عبد المجيد. قرار رئيس الجمهورية رقم 113 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 32 مكرر (12 آب/ أغسطس 2012)، ص 5.

(585) صايغ، "فوق الدولة"، ص 28.

وزارات، مشددًا بصورة خاصة على وزارة الإعلام التي لطالما (في الغالب) شغلها عسكريون خلال الانتقال وعهد مبارك[586]. إلا أنه في النهاية خسر هذه الوزارة التي كان ينظر إليها أحيانًا باعتبارها "وزارة سيادية"! وغالبًا لذلك جرى إسنادها إلى "شخصية إخوانية بارزة"، بما يعزز فكرة النظرة بأهمية لهذه الوزارة[587].

بذلك، فإن نصيب العسكر من الوزارات السيادية اقتصر على وزارة الدفاع فحسب، أما الوزارتان الأخريان، فهما تقنيًا وزارتا دولة وليستا من الحقائب المستقرة. بل عندما أجري تعديل وزاري على هذه الحكومة، بداية كانون الثاني/ يناير 2013 (التعديل الأول)، استُبدل وزيرٌ منتم إلى الإخوان بأحد الوزراء العسكريين (وزير الدولة للتنمية المحلية)[588]، فيما لم يُحدث التعديل الوزاري في أيار/ مايو 2013 (التعديل الثاني) أي تغيير في ما يتعلق بمشاركة العسكريين[589]. وهكذا، تبقّى في الحكومة وزيران عسكريان فقط، لتكون بذلك هذه الحكومة الأقل حضورًا عسكريًا منذ عام 1952. وبذلك يُفهم ما خلص إليه البعض بالقول إن مرسي حرص على استثناء العسكر من تولّي الوزارات[590].

قبالة ضعف حضور العسكر في هذه الحكومة، عمد الرئيس المنتخب إلى محاولة استرضائهم من خلال تعيينات في مجلس الشورى (أربعة أعضاء)[591]

---

(586) ينظر: "مصدر بـ'الرئاسة': 'العسكري' يريد الاحتفاظ بـ4 وزارات في حكومة 'قنديل'"، **المصري اليوم**، تقرير منصور كامل، 28/ 7/ 2012، شوهد في 11/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/DBcZPn

(587) هو صلاح عبد المقصود، ينظر في هذا الخصوص: معهد العربية للدراسات والتدريب، "حكومة مرسي الأولى".

(588) قرار رئيس الجمهورية رقم 6 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 1 مكرر (5 كانون الثاني/ يناير 2013)، ص 2.

(589) قرار رئيس الجمهورية رقم 235 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 مكرر "ب" (7 أيار/ مايو 2013)، ص 24.

(590) عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 157.

(591) من مجموع 90 عضوًا عيّنهم بموجب صلاحياته بتعيين ثلث أعضاء المجلس. بالتدقيق بين ما أوردته وسائل الإعلام وقرار التعيين كما نشرته **الجريدة الرسمية**، يلاحَظ أنهم رئيس هيئة القضاء =

والإدارة المحلية (ثلاثة محافظين)[592] وبعض الهيئات ومستشاري الرئيس. إلا أن التدقيق في مجمل تلك التعيينات، سواء من حيث العدد أو من حيث المراكز، يُظهر أنها لم تتعدَّ المجاملات. وبالحديث عن المجاملات، فمما ربما يدخل في حكمها هو قرار الرئيس بمنح "وسام الجمهورية العسكري لعلم القوات المسلحة تقديرًا لما قامت به القوات المسلحة المصرية من أعمال ممتازة تتصف بالتفاني والتضحية خلال ثورة الخامس والعشرين من يناير سنة 2011 والفترة الانتقالية التي أعقبتها"[593]، وكذلك منح أوسمة لأسماء عسكريين كبار سابقين - متوفين، كالرئيس السادات والفريق سعد الدين الشاذلي، "تقديرًا لدورهـ[ـما] التاريخي في حرب أكتوبر سنة 1973"[594]، وذلك تزامنًا والذكرى التاسعة والثلاثين للحرب.

(أ. ب. أ. ب) مشاركة الوزراء ذوي الخبرة الوزارية من عهد المجلس العسكري في الحكومة

ينطلق البحث في هذا البُعد من افتراض أن المجلس العسكري كان راضيًا عن وزراء الحكومات التي شُكّلت في عهده، وبالتالي فإن مدى حضورهم في الحكومة الجديدة - كمًّا ونوعًا - يؤشر إلى مدى رضى المجلس العسكري عن تشكيل هذه الحكومة. من الناحية العددية، استمر من الحكومة أو الحكومات السابقة تسعة وزراء فقط، أي حوالى 25 في المئة. وبمقارنة هذه النسبة مع نسبة

=العسكري السابق، قائد الجيش الثالث الميداني الأسبق، مدير أكاديمية ناصر العسكرية العليا السابق، عضو سابق في المجلس العسكري. ينظر: قرار رئيس الجمهورية رقم 432 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 51 تابع (20 كانون الأول/ ديسمبر 2012)، ص 10-14.

(592) من حركة شملت عشر محافظات. وجاءت تعيينات العسكريين في المحافظات الحدودية، التي هي تقليديًا من نصيب العسكر، وعُينوا بدلًا من عسكريين آخرين. كما أن حركة التعيينات هذه شملت استبعاد محافظَين عسكريين اثنين عينهما المجلس العسكري قبل نحو العام، واستعيض عنهما بمحافظَين مدنيين، ينظر: عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 157.

(593) قرار رئيس الجمهورية رقم 235 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 39 مكرر "أ" (3 تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 4.

(594) قرارا رئيس الجمهورية رقم 236 ورقم 238 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 39 مكرر "أ" (3 تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 5-6.

استمرار الوزراء القدامى في تشكيل حكومتي الجنزوري وشرف، يلاحَظ مدى التجديد في الحكومة الجديدة، حيث بلغت نسبة الوزراء القدامى في حكومة الجنزوري حوالى 43 في المئة، فيما بلغت في حكومة شرف حوالى 48 في المئة[595].

أما من الناحية النوعية، فإن هؤلاء الوزراء التسعة احتفظوا بالوزارات التالية: الدفاع والإنتاج الحربي، الخارجية، دولة للإنتاج الحربي، المالية، التأمينات والشؤون الاجتماعية، البحث العلمي، دولة لشؤون الآثار، دولة لشؤون البيئة، والثقافة[596]. ويلاحَظ أن منها وزارتين سياديتين (الدفاع والخارجية)، وربما تضاف إليهما وزارة المالية. ولكن مع التعديل الوزاري الأول، استُبدل وزيرا المالية والبيئة، ومع التعديل الثاني استُبدل وزيرا الآثار والثقافة. وهكذا، بقي في نهاية الأسبوع الأول من أيار/مايو 2013 خمسة وزراء فقط من ذوي الخبرة الوزارية خلال حكم المجلس العسكري.

من الوزارات التي أثارت جدلًا عند التشكيل الأول للحكومة وزارة العدل، حيث كان المجلس العسكري ونادي القضاة يرغبان في استمرار الوزير المكلف بها (عادل عبد الحميد) في حكومة الجنزوري، فيما ذهب مرسي ورئيس حكومته المكلف إلى تعيين من اعتُبر مناكفًا لتوجهات المجلس العسكري ونادي القضاة (أحمد مكي)[597]. وبالفعل، ناصر هذا الوزير الرئيس المنتخب ومجلسي الشعب والشورى في أزماتهما مع القضاء والمجلس العسكري، قبل أن يتراجع ويستقيل في أوج أزمة مشروع قانون السلطة القضائية بين مجلس الشورى والقضاء، قبيل أيام من التعديل الوزاري الثاني[598]. أما

---

(595) جميع النسب أعلاه تتعلق بالتشكيل الأول لكل حكومة، ولا تشمل التعديلات الوزارية التي طرأت عليها.

(596) هم على التوالي: طنطاوي، محمد كامل علي عمرو، علي إبراهيم صبري أبو عريضة، ممتاز محمد السعيد أبو النور، نجوى حسين أحمد خليل، نادية إسكندر زخاري، محمد إبراهيم علي سيد، مصطفى حسين كامل أحمد مصطفى، محمد صابر إبراهيم عرب.

(597) ينظر: معهد العربية للدراسات والتدريب، "حكومة مرسي الأولى".

(598) ينظر: "الزند لـ'بوابة الأهرام' استقالة مكي جاءت بعد أن استشعر الخطر الداهم على القضاة.. =

عادل عبد الحميد، فهو وزير العدل الذي أصدر قرار منح الجيش "سلطة الضبط القضائي" فأثار جدلًا انتهى إلى حكم محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذه. كما أعيد ليتولّى وزارة العدل مجددًا – بعد انقطاع – في الحكومة الانتقالية عقب إسقاط الرئيس المنتخب (حكومة حازم الببلاوي).

(أ. ب. ب) التوسيع على الجيش في أدواره المتصلة بالشؤون الداخلية

قبالة التضييق على الجيش من خلال مشاركته في الحكومة، كما لوحظ أعلاه، فإن مقاربات أخرى تُظهر أن توسعة للجيش – أو بالأحرى محافظة عليها – ظهرت على مستوى أدواره في الشؤون الداخلية في تماس وتعايش مع الحكومة، سواء في الأحوال الاستثنائية التقليدية (الفرع: أ. ب. ب. أ) أو في غير تلك الأحوال (الفرع: أ. ب. ب. ب)[599]. أما من حيث المصدر أو السند، فجاءت من مصدرين: بموجب قوانين خاصة، وبموجب تفويض من الرئيس المنتخب لوزير الدفاع. وجرى التوسيع على الجيش في كل حالة من الحالتين المذكورتين بموجب قانون وقرار تفويض من الرئيس لوزير الدفاع.

(أ. ب. ب. أ) التوسيع على الجيش في الأحوال الاستثنائية التقليدية

يشار هنا في الأساس إلى قانون حالة الطوارئ (1958)، كما جرى في معرض الحديث عن استمرار إنفاذه خلال فترة حكم المجلس العسكري الذي تسلم الحكم في ظل نفاذه، إلى أن انتهت حالة الطوارئ قبل شهر واحد من تسليم المجلس العسكري السلطة إلى الرئيس المنتخب. ولمّا كان ما من داعٍ لعرض مضمون هذا القانون في هذا الموضع (بحكم تناوله في القسم الثاني)، فإن التعرض له هنا سيقتصر على السياق الذي أُعيد تفعيله فيه بإعلان حالة الطوارئ مجددًا.

=وعدم قدرته على التصدي له"، **بوابة الأهرام**، تقرير أميرة وهبة، 21/4/2013، شوهد في 12/7/2017، في: https://goo.gl/W6HWzh

(599) لم تُستعمل عبارة "الأحوال العادية" كون الدراسة تُنظّر في الفصل الرابع لأن تدخّل الجيش في حفظ الأمن الداخلي خلال الإضرابات – وهو ما سيعرض له الفرع (أ. ب. ب. ب) التالي – هو حالة استثنائية غير تقليدية لم يجر التنظير لها سابقًا بهذا الوصف.

بدأ الجدل يدور حول قانون الطوارئ في عهد الرئيس المنتخب في نهاية الشهر الثاني له في الحكم، عندما اقترح وزير العدل تعديل القانون الأصلي "بهدف التخفيف من القيود الكبيرة للحرية التي يفرضها". إلا أن هذه المبادرة فُهمت في الرأي العام بأنها تجيء في سياق الاستعداد لإعادة تفعيله. وأمام الضجة التي أثيرت في هذا الخصوص، تم التراجع عن هذه المبادرة[600]. وما هي إلا نحو خمسة أشهر (27 كانون الثاني/ يناير 2013)، حتى أعلن الرئيس حالة الطوارئ فعلًا لمدة ثلاثين يومًا في ثلاث محافظات (بورسعيد والسويس والإسماعيلية)[601] تُعرف بـ"محافظات القناة" (نسبة إلى قناة السويس)، وذلك في إثر نشوب "أعمال عنف دامية راح ضحيتها عشرات القتلى ومئات الجرحى"، كردة فعل على قرار محكمة الجنايات بالحكم بالإعدام على 21 مدانًا في قضية "أحداث بورسعيد" التي وقعت قبل عام - خلال حكم المجلس العسكري - في مدينة بورسعيد[602]، فيما تمثلت في أحداث شغب انتهت إلى "مذبحة"، خلال مباراة لكرة القدم بين ناديين مصريين، خلّفت حوالى سبعين قتيلًا، وأثارت حينها جدلًا موسعًا حول الأطراف المتورطة فيها، تآمرًا أو تقصيرًا[603].

قبل صدور إعلان حالة الطوارئ بيوم واحد، كانت قوات الجيش قد أعادت انتشارها في مدينة بورسعيد، وجل همّها حماية قناة السويس[604]، وذلك استنادًا في الغالب إلى قانون "اشتراك القوات المسلحة" السابق

---

(600) حسن، "السياسات العامة"، ص 452-453.

(601) قرار رئيس الجمهورية رقم 45 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 مكرر (27 كانون الثاني/ يناير 2013)، ص 2.

(602) "مرسي يعلن الطوارئ في محافظات القناة 30 يومًا"، **CNN بالعربية**، 28/ 1/ 2013، شوهد في 13/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/Dti7uY

(603) انتهت القضية في شباط/ فبراير 2017 بتأييد محكمة النقض أحكامًا بإعدام عشرة مدانين فقط. ينظر حول هذه القضية: **BBC عربي**، "تسلسل زمني لقضية 'مجزرة بور سعيد'"، 20/ 2/ 2017، شوهد في 13/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/krywvJ

(604) "الجيش المصري يؤمن بور سعيد"، **الجزيرة**، 26/ 1/ 2013، شوهد في 13/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/wWKwMT

الإشارة، خصوصًا في ما يتعلق بحماية المنشآت الحيوية. وبصدور إعلان حالة الطوارئ، كثفت قوات الجيش انتشارها لفرض الأمن، إلا أنها لاقت مواجهة عنيفة من المتظاهرين الذين كسروا فرض حظر التجول. وفيما حمّلت الرئاسة الجيش مسؤولية التقصير في فرض الأمن، حاول الجيش - في رأي محللين - الخروج مما وصِف بـ"فخ بورسعيد" الذي نصبته الرئاسة له[605]، للتورط في قتل المتظاهرين[606]. وفي هذا السياق، جاءت تصريحات مبكرة لوزير الدفاع بشأن تخوفه من أن يؤدي "الصراع السياسي [...] إلى انهيار الدولة"، فيما حلله البعض تهديدًا للرئاسة، وبصورة خاصة في ضوء إشارته إلى "أن أحد الأسباب الرئيسية لانتشار قوات الجيش في مدن القناة [...] هو حماية قناة السويس التي يلعب دخلها دورًا حيويًا في الاقتصاد المصري، ولها أهمية كبيرة للتجارة الدولية"[607].

ليس بعيدًا عن هذا السياق، شهد يوم 2 حزيران/ يونيو 2013 (شهر واحد قبل أن يطاح مرسي)، إصدار المحكمة الدستورية حكمها في قضية أُودعت لدى قلمها في 20 نيسان/ أبريل 1993 (أي قبل نحو عشرين عامًا)، بعدم دستورية المادة (3/ 1) من قانون حالة الطوارئ[608]. وكانت هذه المادة تنص على صلاحية الرئيس -"متى أعلنت حالة الطوارئ"- في "وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معيّنة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن [من] دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية".

---

(605) ينظر: "الجيش يتفادى "فخ" بور سعيد"، **الأخبار** (لبنان)، 6/ 3/ 2013، شوهد في 13/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/y4JY5A

(606) ينظر: يونس، **يوميات دولة انتقالية**، ص 171-172.

(607) "السيسي يحذر من انهيار الدولة ومرسي مستعد لإلغاء حالة الطوارئ"، **دوتشيه فيله DW**، 29/ 1/ 2013، شوهد في 13/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/wsssSq

(608) قرار المحكمة في القضية رقم 17 لسنة 15 قضائية - دستورية. **الجريدة الرسمية**، العدد 22 مكرر (3 حزيران/ يونيو 2013)، ص 34-40.

معنى ذلك أن المحكمة الدستورية وجدت أن حالة الضرورة لا تعني التغاضي عن ضرورة الحصول على إذن قضائي، أي التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية ذات العلاقة. وبذلك، فإن صدور هذا القرار بعدم دستورية تلك المادة، بعد 55 عامًا من نفاذه[609] وعشرين عامًا من الطعن في دستوريته، ناهيك بصدوره تزامنًا مع قرارَي المحكمة بعدم دستورية بعض أحكام القانون الانتخابي لمجلس الشورى، وعدم دستورية قانون معايير انتخاب أعضاء الجمعية الدستورية الثانية، شكّل في هذا السياق أرضية انطلق منها البعض للحديث تلميحًا وتصريحًا عن مناكفة المحكمة الدستورية للرئيس المنتخب[610].

أما السند الثاني للتوسعة على الجيش في الأحوال الاستثنائية، فتمثّل في صدور قرار من الرئيس المنتخب يفوض فيه وزير الدفاع سلطات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المواد (9، 12، 24) من قانون التعبئة العامة[611]. وقد سبقت الإشارة إلى أن تفويضًا كهذا هو بمنزلة تقليد حكومي؛ إذ يتم تمديده عامًا تلو آخر.

(أ. ب. ب. ب) التوسيع على الجيش في غير الأحوال الاستثنائية التقليدية

تجري الإشارة هنا إلى الدور الذي اضطلع به الجيش داخليًا بموجب القرار بقانون، ثم القانون المتعلق بـ "اشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية في الدولة". ولمّا كان قد أحيل سابقًا نقاش هذين التشريعين إلى القسم الثاني من الدراسة، يكتفى هنا بالإشارة إلى أنهما

---

(609) للدقة، جرى تعديل هذا الحكم في عام 1972، إلا أن عوار عدم الدستورية فيه ليس بموجب هذا التعديل، بل بموجب النص الأصلي. أما تعديل عام 1972، فتعلق بصياغة الحكم لا موضوعه.

(610) حتى ذهبت صحيفة مصرية أخيرًا لتعنون مقالتها بـ "'الدستورية' فخخت 'الطوارئ' لمرسي فكبلت السيسي"، وذلك في سياق حالة الطوارئ التي أعلنها الرئيس السيسي، في إثر التفجيرات الإرهابية التي تعرضت لها كنيستان في الإسكندرية وطنطا. ينظر: "'الدستورية' فخخت 'الطوارئ' لمرسي فكبلت السيسي"، **المصريون**، 10/ 4/ 2017، شوهد في 14/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/Kpyt7N

(611) قرار رئيس الجمهورية رقم 356 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 46 (17 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012)، ص 21.

منحا الجيش دورًا في الأمن الداخلي، وعلى هذا الأساس مُنح سلطة الضبط القضائي.

صدر القرار بقانون في 10 كانون الأول/ديسمبر 2012، ونفذ في اليوم التالي. وجاء إصداره تزامنًا وحاجة البلاد - بتقدير الرئيس - إلى الجيش في تعزيز الأمن وتأمين عملية الاستفتاء على الدستور الذي جرى على مرحلتين في ذلك الشهر (يومي 15 و22 منه). والأصل أن سريان هذا القرار بقانون جرى بشكل مؤقت، حتى إعلان نتيجة الاستفتاء على الدستور (يوم 25)، إلا أن أحكام القرار بقانون مُدّدت بموجب قانون آخر سنّه مجلس الشورى وأصدره الرئيس في نهاية كانون الثاني/يناير 2013 (أي بعد انتهاء سريان القرار بقانون بنحو شهر واحد). وليكون نطاق سريانه الزمني أبعد مدى (ورد في القانون: "حتى انتهاء الانتخابات التشريعية")، وقابل للتفعيل في أي وقت (ورد في القانون: كلما طلب رئيس الجمهورية منها ذلك، بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني).

اللافت في موعد صدور القانون (الممدِّد للقرار بقانون)، أنه جاء عقب يومين من إعلان حالة الطوارئ في محافظات القناة. وباستذكار مبررات إصداره (سيعرض لها في القسم الثاني) بأن يكون بديلًا من إعلان حالة الطوارئ في ضوء الحاجة إلى مؤازرة الجيش أجهزةَ الأمن[612]، يُلاحَظ أن التوجه كان حينها هو التخفيف من طابع إعلان حالة الطوارئ بإعلانها بشكل رسمي وقصرها جزئيًا على بعض المحافظات، فيما ينفذ هذا القانون في بقية الدولة. وعلى الرغم من التمايز القانوني بين الحالتين، فللجيش في كلتيهما دور في الأمن الداخلي، وصلاحيات موسَّعة تخوله الاضطلاع بهذا الدور.

في الإجمال، كانت حاجة الرئيس المنتخب إلى الجيش في الأمن الداخلي قد عُزيت إلى تعثّر الأول في إصلاح المنظومة الأمنية، ولا سيما في أعقاب الهجمات الإرهابية المتكررة في سيناء. ورجح حينها استبعاد خروج الجيش

---

(612) الإشارة هنا على نحو خاص إلى تصريح رئيس هيئة القضاء العسكري، وسبق أن عُرض له بشكل مقتضب، وسيُعرض له في القسم الثاني.

"في المدى القريب من معادلة الحفاظ على الأمن الداخلي"[613]، وهو الترجيح الذي ثبتت صحته لاحقًا. كل ذلك في ضوء "تراجع القدرة على حفظ القانون والنظام"، وتصاعد التوتر بين الرئاسة والشرطة، في ضوء اتهام الأولى للثانية (أو لوزارة الداخلية عمومًا) "بالتراخي وعدم توفير الأمن"[614]، فيما عُزي إلى عدم انصياع الثانية لتلبية رغبة الأولى في التدخل لمصلحة الإخوان، وهو ما نتج منه تعاقُب ثلاثة وزراء للداخلية خلال عام واحد[615]. في هذا الخصوص، هناك من لاحظ أن "المؤسسات الأمنية [بما فيها الجيش] التزمت موقفًا رخوًا تجاه الحوادث التي كانت تمسُّ رموز النظام الجديد، بل رأس الدولة مباشرةً"[616].

أما السند الثاني للتوسعة على الجيش في الأحوال العادية، فتمثّل في صدور قرار من الرئيس المنتخب يفوض فيه وزير الدفاع "سلطات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 43 (مكررًا) من قانون القضاء العسكري [...] بالنسبة للعسكريين"[617]. وبتتبع هذه الإحالة في القانون المذكور، يلاحظ أن ما فوض به وزير الدفاع هو "تخفيف الأحكام الباتة بعقوبة مقيدة للحرية أو وقف تنفيذها نهائيًا أو لفترة محدودة".

لم تشهد المرحلة الانتقالية، سواء قبل صدور هذا القرار أو بعده، تفويضًا بهذا الاختصاص. إلا أن البحث في **الجريدة الرسمية** يظهر أن تفويضًا كهذا كان يتمتع به وزير الدفاع السابق (طنطاوي)، بموجب قرار من الرئيس مبارك صادر في عام 2007[618]. وهو ما يعني أن تفويضًا كهذا هو "مستحق" لوزير

(613) عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 161.

(614) مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 64.

(615) ينظر: هلال، "مقدمة"، **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو**، ص 14-15.

(616) إلا أن الشرطة كانت أحيانًا تظهر في صف السلطة الحاكمة ومناصريها، كتقاعسها عن حماية مبنى المحكمة الدستورية من حصار الإخوان لها. وبالتالي، "كان سلوك الشرطة في هذه المرحلة غامضًا". ينظر: فكري، "المؤسسات الأمنية"، ص 57.

(617) قرار رئيس الجمهورية رقم 359 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 46 (17 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012)، ص 22.

(618) رقم 224 لسنة 2007، **الجريدة الرسمية**، العدد 28 مكرر "ب" (17 تموز/يوليو 2007)، ص 11.

الدفاع – دون شخصه – منذ ذلك العام (واستمر حتى نهاية عهد طنطاوي في وزارة الدفاع)، وما أقدم عليه الرئيس المنتخب سوى تمديد هذا التفويض، بحكم الطابع الشخصي في قرارات تفويض الوزراء. كما يُظهر التدقيق في المادة المحال إليها في قرار التفويض أن صيغتها تقبل أصلًا التفويض بهذا الاختصاص، حيث جاء فيها: "ولرئيس الجمهورية أو من يفوضه [...]"، وبالتالي، فإن هذا التفويض لم يأت بجديد في منظومة صلاحيات وزير الدفاع.

هكذا، يخلص إلى أن قراري الرئيس المنتخب بتفويض وزير الدفاع بصلاحيات لرئيس الجمهورية في قانوني التعبئة العامة والقضاء العسكري، لا يشكلان اختراقًا في التقاليد الحكومية، بل جاءا تمشيًا معها. وعلى الرغم من كون كل قرار منهما يتعلق بحالة ظرفية مختلفة، فإن القرارين صدرا في الشهر ذاته (تشرين الثاني/ نوفمبر 2012)[619].

ب- تفاهم الجيش مع السلطة التنفيذية في عهد الرئيس المؤقت

عملًا بأحكام بيان 3 يوليو 2013، أدى رئيس المحكمة الدستورية العليا، عدلي منصور، اليمين الدستورية رئيسًا مؤقتًا للبلاد في اليوم الذي تلا إطاحة الرئيس المنتخب وصدور البيان المذكور. أشير سابقًا – عند تناول هذا البيان – إلى الملاحظات المتعلقة بهذه المسألة، سواء في نص البيان أو في التطبيق. ما تجدر الإشارة إليه هنا بخصوص تنصيب منصور رئيسًا مؤقتًا للجمهورية، هو أنه أدى في ذلك اليوم يمينين (قَسَمين) اثنتين: الأولى بصفته رئيسًا للمحكمة الدستورية، والثانية بصفته رئيسًا مؤقتًا للجمهورية؛ ذلك أن منصور كان قد تولى رئاسة المحكمة نظريًا قبل أربعة أيام من اليوم المذكور (أي في 30 حزيران/ يونيو)، لكن تعذّر عليه أداء اليمين "بسبب اضطراب الأوضاع السياسية" وانطلاق تمرد أو أحداث 30 يونيو الداعية إلى إسقاط الرئيس المنتخب[620]. وكان الأخير قد أصدر قرارًا رئاسيًا بتعيين منصور

---

(619) فصل بينهما أربعة أيام من حيث تاريخ الصدور، فيما نشرا في التاريخ والعدد ذاتهما.
(620) مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 220.

رئيسًا للمحكمة في 6 حزيران/ يونيو، بالاستناد إلى موافقة الجمعية العامة للمحكمة في 19 أيار/ مايو على هذا التعيين[621]، ليكون منصور خلفًا لماهر البحيري، الذي انتهت فترة رئاسته المحكمة بنهاية حزيران/ يونيو لبلوغه السن القانوني للتقاعد[622]. وبذلك باشر منصور - فعليًا - رئاسة الجمهورية قبل مباشرته رئاسة المحكمة التي أهّلته لرئاسة الجمهورية، إلا أنه احتفظ بحق العودة إلى رئاسة المحكمة فور انتهاء ولايته لرئاسة الجمهورية.

لا بد هنا أيضًا من تأكيد أن تعيين رئيس المحكمة الدستورية رئيسًا مؤقتًا للجمهورية لم يأتِ استنادًا إلى دستور 2012، كإجراء لسد شغور نهائي في منصب الرئيس؛ فمن جهة جرى تعطيل الدستور بموجب البيان ذاته الذي عُين بموجبه رئيس المحكمة رئيسًا للجمهورية، ومن جهة أخرى، فإن دستور 2012 كان يسند سد الشغور إلى رئيس مجلس النواب ثم لرئيس مجلس الشورى حال كان مجلس النواب منحلًا (مادة 153). وبالتالي، فإن العمل بمقتضى الدستور كان يفرض أن يتولى الرئاسة رئيس مجلس الشورى - القائم آنذاك -[623] بحكم كون مجلس الشعب كان منحلًا. ولمّا كانت الاحتجاجات التي قادت إلى حركة الجيش بإسقاط الرئيس المنتخب هي ضده ومَن خلفه من جماعة الإخوان والإسلاميين المسيطرين على مجلس الشورى، فإن الإجراء "الثوري" أخذ أبعد مدى له، بأن قرر أحكامًا جديدة لسد شغور الرئاسة بموجب بيان 3 يوليو. وفي هذه المرة، اختار الجيش ألا يتولى الحكم مباشرة، كما فعل في المرحلة الانتقالية الأولى عقب "تنحّي" مبارك، بل اختار أن يُصدر للمشهد رئيسًا مدنيًا يحظى بنوع من "الشرعية الوظيفية" - إن صح التعبير - يحكم البلاد من خلاله، وإن

---

(621) قرار رئيس الجمهورية رقم 346 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع (6 حزيران/ يونيو 2013)، ص 3.

(622) "تعيين عدلي منصور رئيسًا للمحكمة الدستورية خلفًا لماهر البحيري"، **الشروق**، 19/ 5/ 2013، شوهد في 14/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/6dDddK

(623) قبل أن يتم حله، بعد يومين من تنصيب الرئيس المؤقت، بموجب أول إعلان دستوري له.

حاول منصور - كما فعل المجلس العسكري سابقًا - نسب مصدر شرعيته إلى الشعب[624].

بالنتيجة، تولّى منصور السلطة التنفيذية (برئاسته للجمهورية) في 4 تموز/ يوليو، وبحله مجلس الشورى في اليوم التالي (بموجب إعلانه الدستوري الأول)، بات يتولى أيضًا السلطة التشريعية، ليجمع بينهما طوال فترة رئاسته، وليخلفه الرئيس المنتخب الثاني بذلك، إلى أن انتخب مجلس النواب نهاية 2015[625]. عُرض سابقًا لرئيس الجمهورية كقائم بأعمال السلطة التأسيسية للانتقال، وكمشرع عرضي في غيبة البرلمان. أما هنا، فيعرض لرئيس الجمهورية بهذه الصفة (كرئيس للسلطة التنفيذية). غلبت سمة التفاهم على حالة تعايش الجيش مع السلطة التنفيذية في عهد الرئيس المؤقت، سواء في العلاقة معه (الفرع: ب. أ) أو مع الحكومتين اللتين تشكلتا في عهده (الفرع: ب. ب).

(ب. أ) تفاهم الجيش مع الرئيس المؤقت

إن إسناد الجيش السلطة إلى الرئيس المؤقت لم يعن خروج الجيش كليًا من معادلة السلطة، بل على العكس، هو عاد ليتصدر المشهد من جديد بإسقاطه الرئيس المنتخب، إلا أنه اختار ألا يطيل مدة صدارته المشهد، وأن يحكم بشكل غير مباشر، أو كما صاغها البعض - حينها - بالقول إن الجيش "لم يحكم، ولكنه يشارك في إدارة المرحلة الانتقالية ضمن أجهزة الدولة المصرية"[626].

---

(624) من ذلك مثلًا ما جاء في كلمته عقب أداء اليمين: "تلقيت - ببالغ الاعتزاز والتقدير والتوقير والإجلال - أمرَ تكليفي بتولي رئاسة الجمهورية خلال الفترة الانتقالية القادمة ممن يملك إصدارَه، وهَو شعبُ مِصرَ العظيم، السيدُ والقائدُ ومَصْدَرُ جميع السلطات بعد أن قام في الثلاثين من يونيه بتصحيح مسار ثورته المجيدة التي تمت في الخامس والعشرين من يناير سنة 2011". ينظر: "[...] 'بوابة الأهرام' تنشر نص كلمة الرئيس الجديد للبلاد عقب حلف اليمين"، **بوابة الأهرام**، 4/ 7/ 2013، شوهد في 14/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/4R2GD8

(625) تقع هذه الانتخابات خارج النطاق الزمني للدراسة. ينظر بخصوصها: نافعة، "الانتخابات البرلمانية".

(626) مصطفى علوي، "الجيش بين الثورة والسياسة: حالة مصر"، **مجلة الديمقراطية (مصر)**، مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013)، ص 47.

وفي الإجمال أدرك المجلس العسكري حقيقة فشل الجيوش - عمومًا - في الحكم المباشر، وما يعود به عليها من سلبيات أكثر من الإيجابيات(627).

كان اللافت في هذه المرحلة بروز اسم "القيادة العامة للقوات المسلحة" على حساب حضور اسم المجلس العسكري، ومن ذلك بالأخص في بيان 3 يوليو. وقد رافق ذلك البروز الشخصي للسيسي على حساب بروز المؤسسة العسكرية أو كواجهة لها(628)، على نحو لم تشهده المرحلة الانتقالية الأولى؛ إذ لطالما كان طنطاوي يُصدر المجلس العسكري على شخصه، فيما رافق بروزَه الشخصي بين الحين والآخر بروزٌ شخصي لأعضاء آخرين في المجلس العسكري، مثل الفريق عنان واللواء شاهين وغيرهما.

في الإجمال، سادت علاقة الجيش والرئيس المؤقت سمة التفاهم؛ فما من مؤشرات إلى أي خلافات أو مناكفات أو سواها. وفي المقابل، هناك جملة من المؤشرات التي تظهر حظوة الجيش لدى الرئيس المؤقت التي عبر عنها بالأغلب في قرارات رئاسية استهدفت تعزيز إشراك الجيش في السلطة (الفرع: ب. أ. أ)، وتعزيز مصالحه المالية والاقتصادية (الفرع: ب. أ. ب).

---

(627) يقول عبدالحميد مهري: "إن الجيش، كمؤسسة، لا يتولى إلا نادرًا ولمدة قصيرة الإدارة السياسية المباشرة بعد الاستيلاء على الحكم. فهياكله وتنظيمه الخاص لا توفر له الأدوات التي تمكّنه من القيام بهذه المهمة التي تحول تدريجيًا إلى المصالح الأمنية التابعة مباشرة للجيش أو الخاضعة لنفوذه". مهري، "الجيش والسياسة والسلطة"، ص 59. في سياق متصل ينظر سواء بشكل عام أو حول تجربة المجلس العسكري:
Droz-Vincent, "Changes in Civil- Military Relationships," pp. 333-334.
وينظر أيضًا: عبدالفتاح ماضي، "الجيوش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 24 (كانون الثاني/يناير 2017)، ص 12-15؛ فيليب دروز-فانسان، "دور الجيش في التحولات العربية". في: **الكتاب السنوي IEMed للبحر الأبيض المتوسط: المتوسطي 2012** (عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2013)، ص 139-140.

(628) يدعم هذا التحليل إلى حد ما: مجيب، "حراك سياسي متسارع"، ص 70؛ يزيد صايغ، "حُكام مصر 'الجدد' الحقيقيون"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 25 تموز/يوليو 2013، شوهد في 5/ 12/ 2015، في: http://goo.gl/8usXU2

(ب. أ. أ) تعزيز إشراك الجيش في السلطة

إضافة إلى الحضور العسكري في الحكومة، على نحو ما سيعرض له لاحقًا، عزز الرئيس المؤقت إشراك الجيش في السلطة من خلال جملة من القرارات، منها ما هو فعلي، وهي القرارات المتعلقة بالتعيينات الجديدة (الفرع: ب. أ. أ)، ومنها الرمزي، وهي القرارات المتعلقة بمسائل أخرى (الفرع: ب. أ. أ. ب).

(ب. أ. أ. أ) تعزيز إشراك الجيش فعليًا بالسلطة من خلال قرارات تعيينات سامية

سارع الرئيس المؤقت - عقب تنصيبه - إلى إجراء جملة من التعيينات، استهدفت أكثرها ديوان الرئاسة والمؤسسة الأمنية والإدارة المحلية. أبرز التعيينات في ديوان الرئاسة هو تكليف "كبير الياوران"[629]، وهو ضابط عسكري رفيع برتبة لواء، "بأعمال رئيس ديوان الجمهورية"[630]، وهي الوظيفة المدنية في أصلها. يتفق هذا التعيين وتوجه المجلس العسكري سابقًا إلى تقييد الرئيس المنتخب، حيث عَين المجلس العسكري قبل أسبوعين من تنصيب مرسي الشخصَ ذاته (كبير الياوران، اللواء عبد المؤمن فوده) رئيسًا للجنة الشؤون المالية والأفراد في الرئاسة[631]، وهو المسلك الذي انتُقد المجلس العسكري

(629) "كبير الياوران" (Grand Chamberlain): هو المسمى الوظيفي للضابط العسكري المسؤول عن إدارة القصر الرئاسي. وفي القانون المصري، جرى تحديد اختصاصاته بما يلي: "(1) تنظيم المراسم العسكرية لرئاسة الجمهورية. (2) تنظيم علاقة وزارة الحربية برئاسة الجمهورية. (3) قيادة القوات العسكرية برئاسة الجمهورية، وإصدار التعليمات لاستخدام الحرس الجمهوري وشرطة الرئاسة". المادة (6) من قرار رئيس الجمهورية رقم 434 لسنة 1973، **الجريدة الرسمية**، العدد 15 (12 نيسان/أبريل 1973).

(630) مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 221.

(631) يبدو من صيغة قرار التعيين أن اللجنة مستحدثة، حيث نص القرار على أن "تشكل لجنة بديوان رئاسة الجمهورية للشـ[ـؤ]ون المالية والأفراد، لمباشرة الاختصاصات المقررة للوزير في القوانين واللوائح المالية والأفراد المشار إليها في ديباجة هذا القرار، وذلك بالنسبة لجميع أجهزة رئاسة الجمهورية". قرار رئيس المجلس العسكري رقم 347 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "ب" (14 حزيران/يونيو 2012)، ص 3-4.

بسببه حينها، فاعتُبر توجهًا إلى "حرمان مرسي بشكل استباقي من سلطاته"[632] و"افتئاتًا على أدق الاختصاصات الإدارية والمالية للرئيس المنتخب"، مع العلم بأن هذا الشخص استمر في منصبه كبيرًا للياوران منذ عهد مبارك[633].

أما أبرز التعيينات في المؤسسة الأمنية، فإنه جاء في اليوم التالي لتنصيب الرئيس المؤقت، وهو تعيين مدير جديد لجهاز المخابرات العامة خلفًا للمدير السابق الذي لم تتجاوز مدة تعيينه العشرة أشهر، في ما اعتُبر - في ضوء عدم وجود "سبب موجب لإقالته" - ضغطًا من السيسي على الرئيس المؤقت لإعادة تأكيد "غلبة القوات المسلحة عمومًا"، من خلال "هيمنة" المخابرات الحربية على المخابرات العامة، بتعيين مدير قادم من الأولى على رأس الثانية، حيث إن المدير المُقال كان أول مدير للمخابرات العامة "يرتقي إلى ذلك المنصب من داخل الجهاز نفسه، الذي لطالما أداره ضباط قادمون من الاستخبارات الحربية"[634]، التي قادها السيسي نفسه حتى تعيينه وزيرًا للدفاع قبل نحو عام من ذلك التاريخ. ولذلك هناك من يعتبر هذه الوظيفة واحدة من بين ثلاث وظائف لطالما كانت محجوزة للعسكريين (إضافة إلى رئيس الجمهورية ووزير الدفاع)[635].

أخيرًا، على صعيد الإدارة المحلية، فبتاريخ 13 آب/أغسطس 2013، أصدر الرئيس المؤقت قرارًا أجرى بموجبه حركة تعيينات جديدة للمحافظين شملت 25 محافظة (من مجموع 27 هي إجمالي عدد المحافظات في مصر)[636]، واستكملها بعد نحو شهر واحد بتعيين المحافظين الاثنين

---

(632) صايغ، "فوق الدولة"، ص 28. أشار صايغ إلى هذا الحدث بأن المنصب هو مدير الرئاسة، إلا أنه في الحقيقة رئاسة اللجنة المذكورة أعلاه.

(633) ينظر: عبد الفتاح، "الرئيس والجيش"، ص 96. يشير إلى أهمية منصب رئيس اللجنة المذكورة وتأثيرها على اختصاصات الرئيس.

(634) صايغ، "حكام مصر 'الجدد' الحقيقيون".

(635) توفيق أكليموندوس، "الجيش والدستور في مصر: المعادلة الراهنة"، مشروع إصلاح الدستور، مبادرة الإصلاح العربي (11 أيار/مايو 2012)، ص 2، في: https://goo.gl/ch9Mzn

(636) قرار رئيس الجمهورية رقم 518 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 32 مكرر "أ" (14 آب/أغسطس 2013)، ص 5-6.

المتبقيين[637]. وفي الإجمال، فإن 19 محافظًا من مجموع 27 هم عسكريون أو ذوو خلفية عسكرية، أي بنسبة تجاوز 70 في المئة. ومنهم من شغل سابقًا منصب محافظ في عهد المجلس العسكري و/أو عهد مبارك[638]. تتوافق النسبة المذكورة - إلى حد ما - لما كانت عليه الحال في نهاية عهد مبارك (67 المئة)[639]، وبداية عهد المجلس العسكري (74 في المئة)، قبل أن تأخذ بالتناقص شيئًا فشيئًا (62 في المئة)، حتى عهد الرئيس المنتخب (52 في المئة)[640]. علمًا بأن نسبة المحافظين العسكريين في عهد مبارك، أو منذ التسعينيات خصوصًا، لم تقلَّ يومًا عن 50 في المئة، ووصلت أحيانًا إلى 80 في المئة[641].

هذا ولم يقتصر تعيين العسكريين على المحافظات الحدودية، التي عادة ما يبرَّر إسنادها إلى عسكريين بالعرف واقتضاء وجود الذهنية العسكرية لاستتباب أمن هذه المحافظات. كما لوحظ أن قرار تعيين بعض المحافظين غير العسكريين شمل تعيين نواب لهم من خلفية عسكرية[642]. وإضافة إلى الحضور العسكري الطاغي في حركة التعيينات هذه، فقد شملت الحركة تعيين

---

(637) قرار رئيس الجمهورية رقم 589 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 38 (19 أيلول/ سبتمبر 2013)، ص 7.

(638) هم أصحاب الأسماء (2-7، 12-14، 16-19، 21-23) الواردة في القرار الأول، وكلا الاسمين في القرار الثاني. أجرى الباحث هذه الإحصائية بتتبع سريع لخلفية كل محافظ، وهي إلى حد كبير تتوافق وما خلصت إليه إحصائيات أخرى، ينظر (تتعلق بالقرار الأول فقط): "19 لواء جيش وشرطة بين 25 محافظًا جديدًا"، **مصر العربية**، 13/ 8/ 2013، شوهد في 16/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/FthNBH

(639) Chr. Michelsen Institute (CMI), "The Egyptian Military in Politics and the Economy: Recent History and Current Transition Status," *CMI Insight*, no. 2 (October 2013), p. 2, accessed on 16/7/2017, at: https://bit.ly/3zCuCMS

(640) ينظر شكل توضيحي:
Ducoht, "Egypt Governors: Military & Brotherhood Status," 10/9/2012, accessed on 16/7/2017, at: https://bit.ly/2XZmM2W

(641) صايغ، "فوق الدولة"، ص 15.

(642) من ذلك تعيين أربعة نواب لمحافظ القاهرة المدني، اثنان منهم عسكريان واثنان أمنيان، وكل نائب مختص بمنطقة جغرافية معينة من المناطق الفرعية الأربع لهذه المحافظة. ومن ذلك أيضًا تعيين نائبين لمحافظ الجيزة المدني، أحدهم عسكري والآخر أمني. ينظر المادة (2) من القرار الأول.

محافظين اثنين من ذوي الخلفية الأمنية (ضباط شرطة)، ومحافظين اثنين آخرين من ذوي الخلفية القضائية[643].

(ب. أ. أ. ب) تعزيز إشراك الجيش رمزيا بالسلطة من خلال قرارات أخرى

يجري الحديث هنا بالأخص حول ثلاثة قرارات رئاسية. تعلق القرار **الأول** "بتحديد يمين الطاعة لضباط القوات المسلحة"[644]. وقد صُدر هذا القرار - في التناول - على القرارين الآخرين لكونه الأسبق بينها من حيث تاريخ الصدور، ولفرادة الحكم الذي جاء به، حيث أوجب أن "يؤدي ضباط القوات المسلحة عند بدء تعيينهم يمين الطاعة الآتي نصه:

أقسم بالله العظيم، أقسم بالله العظيم، أقسم بالله العظيم، أن أكون جنديًا وفيًا لجمهورية مصر العربية، محافظًا على أمنها وسلامتها، حاميًا ومدافعًا عنها في البر والبحر والجو، داخل وخارج الجمهورية، مطيعًا للأوامر العسكرية، منفذًا لأوامر قادتي، محافظًا على سلاحي، لا أتركه قط حتى أذوق الموت، والله على ما أقول "شهيد".

بالبحث في **الجريدة الرسمية**[645]، لوحظ أن الصيغة السابقة ليمين الطاعة صدرت في عام 1958[646]. وبالمقارنة بين الصيغتين[647] لوحظ ما يلي:

---

(643) من الخلفية الأمنية صاحبا الاسمين (9 و20)، ومن الخلفية القضائية صاحبا الاسمين (10-11) من القرار الأول.

(644) قرار رئيس الجمهورية رقم 562 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 34 مكرر "ج" (27 آب/ أغسطس 2013)، ص 2.

(645) تجدر الإشارة بداية إلى أن القرار المذكور أشار في ديباجته - إضافة إلى إعلان 8 يوليو 2013 - إلى أربعة قوانين خاصة بالقوات المسلحة. وبالعودة إلى تلك القوانين لوحظ أن أحدها ينص على ضرورة أن "يقسم ضباط القوات المسلحة عند بدء تعيينهم يمين الطاعة وتحدد صيغة اليمين والجهة التي يقسمون أمامها بقرار من رئيس الجمهورية". المادة (101) من القرار بقانون رقم 232 لسنة 1959 "بشأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة"، **الجريدة الرسمية**، العدد 217 مكرر "غير اعتيادي" (8 تشرين الأول/ أكتوبر 1959)، ص 2-18.

(646) قرار رئيس الجمهورية "بصيغة يمين الطاعة لضباط القوات المسلحة" (بدون رقم) بإمضاء محمد عبد الحكيم عامر "رئيس الجمهورية (بالنيابة)"، **الجريدة الرسمية**، العدد 9 (8 أيار/ مايو 1958)، ص 6.

(647) نص الصيغة القديمة: "أقسم بالله العظيم، أقسم بالله العظيم، أقسم بالله العظيم، وبذمتي =

1 - إسقاط عبارة "مخلصًا لرئيس الجمهورية" الواردة في اليمين القديم؛ 2 - تعديل صياغة وإسقاط نعت "الحقة" الواردة في اليمين القديم ضمن عبارة "مطيعًا لجميع الأوامر الحقة [...]"؛ 3 - تعديلات طفيفة في مجمل الصياغة للحد من العبارات الأدبية والتنميقات.

إن قراءة متمعّنة لصيغة يمين الطاعة الجديد تنحو باتجاه تعزيز استقلالية الجيش؛ فالضباط لم يعودوا من جهة يدينون بالطاعة والإخلاص المباشر لرئيس الجمهورية، وهذا يتوافق مع المعايير الدولية التي تؤكد أن يكون يمين الولاء للدولة، وليس لشخص زعيم سياسي[648]؛ ومن جهة ثانية ما عاد للضباط تقدير إن كانت الأوامر الصادرة لهم "حقة" أم لا، إذ عليهم طاعة الأوامر فحسب. وهذا يخالف المعايير الدولية في ما يتعلق بعدم طاعة الأوامر المخالفة للقانون[649]. وهو الموضوع الذي تحرص بعض الدساتير على تأكيده بشكل صريح[650]. ملاحظات كهذه تجدر قراءتها في ضوء تضمين ديباجة القرار - قبل تقرير صيغة اليمين - عبارة "وبناءً على ما عرضه النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة وزير الدفاع والإنتاج الحربي"، بما يطرح أن هذه الصيغة التي أوصى بها (فرضها) السيسي.

اللافت، بل المستغرَب، أن صيغة يمين الطاعة الجديدة - كما يظهر في

= وشرفي باعتباري جنديًا في القوات المسلحة للجمهورية العربية المتحدة أن أكون جنديًا وفيًا للجمهورية أمينًا على حقوقها مخلصًا لرئيس الجمهورية مطيعًا لجميع الأوامر الحقة التي تصدر إليّ من رؤسائي منفذًا لأوامرهم في البر والبحر والجو داخل وخارج الجمهورية معاديًا من يعاديها مسالمًا من يسالمها محافظًا على سلاحي لا أتركه قط حتى أذوق الموت والله على ما أقول شهيد".

(648) ينظر: هانز بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ-الآليات-الممارسات**، ترجمة حنان والي، سلسلة دليل عملي للبرلمانيين 5 (جنيف: الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2003)، ص 252.

(649) ينظر: المرجع نفسه، ص 258-259.

(650) من بين هذه الدساتير الدستوران التركي (1982 معدل 2011/2017، المادة 137) والجنوب-أفريقي (1996 معدل 2012، المادة 199). أما الوثائق الدستورية المصرية، قبل وبعد الثورة، فلم تورد أحكامًا مشابهة.

صيغة القرار – هي للضباط فحسب، من دون ضباط الصف والجنود[651]. ولا يظهر أن ضباط الصف والجنود خُصّوا بقرار آخر، على غرار ما كانت عليه الحال أصلًا قبل الثورة. وبذلك يبقى ضباط الصف والجنود على ذات الصيغة القديمة ليمين الطاعة الخاصة بهم والتي تتطابق مع الصيغة القديمة ليمين الطاعة الخاصة بالضباط[652].

أما القرار الثاني (ترتيبًا من حيث الأهمية)، فهو قرار رئاسي بترقية السيسي من "فريق أول" إلى "مشير". صدر هذا القرار بتاريخ 27 كانون الثاني/ يناير 2014[653]، تزامنًا واستعداد المذكور للاستقالة من الوزارة والتقاعد من الجيش للترشح للانتخابات الرئاسية (وهو ما حدث فعلًا بعد نحو شهرين من الترقية)[654]. تجدر الإشارة إلى أن "المشير" هي أعلى رتبة في الجيش المصري، وتكون لشخص واحد فحسب في الخدمة هو القائد العام. ولم يحصل على هذه الرتبة – في أثناء الخدمة – طوال عهد الجمهورية الأولى سوى ثلاثة قادة عامين من مجموع عشرة تعاقبوا على هذا المنصب (عبد الحكيم عامر وعبد الرحيم أبو غزالة وحسين طنطاوي)[655].

وبذلك يكون السيسي رابع قائد عام يتولى هذا الرتبة الأسمى خلال الخدمة (وإن لمدة شهرين فحسب)، مع العلم بأن هذه الرتبة غير موجودة في جميع

---

(651) ضباط الصف (وقد يطلق عليهم أيضًا صف الضباط) هم العسكريون من دون رتبة ملازم وأعلى من رتبة جندي، فيما الضباط هم من برتبة ملازم فما فوق.

(652) قرار رئيس الجمهورية رقم 2031 لسنة 1959، **الجريدة الرسمية**، العدد 256 (23 تشرين الثاني/ نوفمبر 1959).

(653) مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 222.

(654) قُبلت استقالته من الوزارة بموجب: قرار رئيس المجلس الوزراء رقم 513 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 12 مكرر "هـ" (26 آذار/ مارس 2014)، ص 2.

(655) وفقًا لما يُظهره موقع وزارة الدفاع المصرية، ينظر: https://bit.ly/3ufADxV، علمًا بأن هناك من يشير إلى أكثر من ذلك، محتسبًا حالات منح الرتبة بعد التقاعد أو الوفاة، وليس أثناء الخدمة العاملة فحسب. ينظر: محمد حسن، "9 قادة عسكريين حصلوا علي رتبة المشير أحدثهم السيسي"، **الأهرام**، 2014/1/27، شوهد في 2017/7/16، في: https://goo.gl/JzVA72؛ إبراهيم أبو جازية، ""المشير".. الرتبة التي تأسر الحكّام العرب"، **ساسة بوست**، 2016/10/8، شوهد في 2017/7/16، في: https://goo.gl/WUSmVj

الجيوش؛ إذ إنها تكتفي عادة برتبة "فريق أول"[656]. والأصل في التقاليد العسكرية أن منح هذه الرتبة لا يكون جزافًا، بل يتطلب استحقاقات يتوجب استيفاؤها بداية، خصوصًا عدد الحروب والانتصارات فيها. لذلك، ثار جدل حول منح السيسي هذه الرتبة في ضوء عدم خوضه أي حرب[657]، ناهيك أنه كان منذ عام ونصف عام قبل ذلك التاريخ قد رقي استثنائيًا من لواء إلى فريق أول. وبالتالي، رقي السيسي ثلاث رتب خلال فترة قصيرة جدًّا، يستحق التدرج الطبيعي لها أعوامًا عدة.

أخيرًا، فإن القرار الثالث ليس ذا أهمية بارزة؛ إذ تعلق بتمديد تفويض وزير الدفاع ببعض صلاحيات رئيس الجمهورية في قانون التعبئة العامة[658]. وهو التفويض الذي سبقت الإشارة إليه بأنه بمنزلة التقليد الحكومي منذ عهد مبارك؛ يجري تجديده كل عام. واستمر العمل بهذا التقليد طوال الفترة السابقة خلال المرحلة الانتقالية.

(ب. أ. ب) تعزيز مصالح الجيش الاقتصادية والمالية

لم تقتصر حظوة الجيش لدى الرئيس المؤقت على تعزيز إشراكه في السلطة فعليًا ورمزيًا، بل شملت أيضًا تعزيز مصالحه الاقتصادية والمالية. واتخذ هذا التعزيز بُعدين اثنين: **الأول** على الصعيد المؤسسي للجيش كمؤسسة دولة (الفرع: ب. أ. ب. أ)، **والثاني** على الصعيد الفردي باستهداف المتطوعين والمجندين السابقين في الجيش (الفرع: ب. أ. ب. ب).

(ب. أ. ب. أ) تعزيز مصالح الجيش الاقتصادية المؤسسية

أصدر الرئيس المؤقت جملة من القرارات الرئاسية المتعلقة بتخصيص أراضٍ جديدة للجيش، كي يمتلكها أو يستخدمها، إضافة إلى نقل الأصول.

---

(656) لرتبة المشير (Field Marshall) تسميات أخرى في بعض الدول العربية، مثل "المهيب" في العراق، و"العماد" في سورية ولبنان.

(657) ينظر حول هذا الجدل: أبوجازية، "المشير".

(658) قرار رئيس الجمهورية رقم 621 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 مكرر "ج" (9 تشرين الأول/ أكتوبر 2013)، ص 2.

في ما يتعلق بتخصيص الأراضي بالتمليك، فمن ذلك إعادة تخصيص أرض بمساحة حوالى 560,882 مترًا مربعًا "بمنطقة إدكو من الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة لصالح القوات المسلحة"(659). تقع منطقة "إدكو" على البحر الأبيض المتوسط (محافظة البحيرة)، وهي إحدى أكثر المناطق أهمية من الناحية الاستراتيجية والحيوية، وتُعتبر مركزًا للمشروعات الاقتصادية والتجارية الكبرى.

وأما تخصيص الأراضي بالاستخدام، فمن ذلك إعادة "تخصيص مساحة الأرض المقامة عليها نقطة مراقبة جوية [،] والبالغة [مساحتها] 625 [مترًا مربعًا] لصالح القوات المسلحة [...] من قطعة الأرض المخصصة [...] للشركة القابضة لكهرباء مصر"(660). وأخيرًا، في ما يتعلق بنقل الأصول، جرى نقل "الأصول المملوكة للدولة بميناء العريش" إلى "وزارة الدفاع والإنتاج الحربي (القوات المسلحة)"، إضافة إلى نقل "إدارة هذا الميناء" إليها "من الهيئة العامة لميناء بورسعيد"(661).

تُعتبر هذه القرارات على سبيل الأمثلة؛ إذ لم يعثر في **الجريدة الرسمية** سوى على أربعة قرارات رئاسية بالخصوص(662). إلا أن هناك من يشير إلى جملة من القرارات الأخرى، التي أكسبت بمجملها الجيش خلال عهد الرئيس المؤقت العديد من الامتيازات الاقتصادية الضخمة(663). وختامًا يشار إلى أن

---

(659) قرار رئيس الجمهورية رقم 30 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 7 (13 شباط/فبراير 2014)، ص 3.

(660) قرار رئيس الجمهورية رقم 147 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 20 (15 أيار/مايو 2014)، ص 38.

(661) قرار رئيس الجمهورية رقم 185 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع "أ" (5 حزيران/يونيو 2014)، ص 2-5. أشار الكشف المرفق بالقرار إلى أن الأصول تشمل قطع أراض وحواجز أمواج وأرصفة ميناء ومباني وإنشاءات.

(662) أشير أعلاه إلى ثلاثة منها. أما القرار الرابع، فتعلق بإجراء ما يشبه المقايضة في إعادة التخصيص بين الجيش و"هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة". ينظر: قرار رئيس الجمهورية رقم 149 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 تابع (3 أيار/مايو 2014)، ص 20-26.

(663) ينظر: "عسكر كاذبون: أكثر من 20 امتيازًا اقتصاديًا ضخمًا حصلت عليه جمهورية الضباط بمصر =

تخصيصات كهذه استفاد منها الجيش سابقًا في عهد مبارك[664]، فيما لم تشهد المرحلة الانتقالية ما قبل عهد الرئيس المؤقت – كما يُظهره البحث في **الجريدة الرسمية** – تخصيصات من هذا النوع.

(ب. أ. ب. ب) تعزيز المصالح المالية الشخصية للمتطوعين والمجندين السابقين

أشير سابقًا – عند دراسة موضوع الرئيس المؤقت كمشرع في غيبة البرلمان – إلى أن منصور سن وأصدر قرارين بقانون بزيادة المعاشات العسكرية للعاملين (كمسلك من سبقوه خلال الانتقال). أما هنا، فيشار إلى استهداف الرئيس المؤقت "لبعض ضباط الصف والجنود المتطوعين والمجندين السابقين بالقوات المسلحة والمستحقين عنهم"، بمنحهم "معاشات استثنائية"، بموجب قرارين رئاسيين[665]. استهدف القراران حوالى 350 شخصًا، مُنحوا معاشات استثنائية راوحت بين 200 و450 جنيهًا.

يُشار إلى أن قرارًا كهذا صدر في عهد مبارك، إلا أنه شمل عددًا أقل من المستهدفين وقيم معاشات أدنى كثيرًا[666]، فيما لم يُصدر المجلس العسكري والرئيس المنتخب خلال فترتي حكمهما قرارات مشابهة[667].

= خلال عام واحد فقط!"، **نافذة مصر**، [د. ت.]، شوهد في 17/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/ggNEnp؛ خالد عبد العال، "إمبراطورية الجيش المصري.. كيف توسّعت القدرات المالية بعد الانقلاب؟"، **العربي الجديد**، 2/ 9/ 2015، شوهد في 17/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/uRzCxF

(664) من ذلك ينظر: قرارات رئيس الجمهورية رقم 567 لسنة 1982، رقم 77 لسنة 1987، ورقم 363 لسنة 1992.

(665) قرار رئيس الجمهورية رقم 664 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 49 تابع (5 كانون الأول/ ديسمبر 2013)، ص 2؛ قرار رئيس الجمهورية رقم 124 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 15 مكرر "ب" (14 نيسان/ أبريل 2014)، ص 5–10.

(666) ينظر: قرار رئيس الجمهورية رقم 366 لسنة 2002.

(667) يبدو أن صدور القرارين المذكورين أعلاه كان فاتحة صدور قرارات مشابهة، بشكل سنوي، في عهد الرئيس السيسي. ينظر قرارات رئيس الجمهورية رقم 420 لسنة 2015، رقم 130 لسنة 2016، ورقم 151 لسنة 2017.

(ب. ب) تفاهم الجيش مع الحكومة في عهد الرئيس المؤقت

شُكّلت في عهد الرئيس المنتخب حكومتان: الأولى برئاسة حازم الببلاوي (تموز/يوليو 2013 – آذار/مارس 2014)، والثانية برئاسة إبراهيم محلب (آذار/مارس 2014 – حزيران/يونيو 2014). وعملت هاتان الحكومتان في إطار دستوري مختلف عن الإطار الدستوري الذي عملت فيه الحكومات السابقة خلال الانتقال؛ فعملت حكومة الببلاوي أكثر من نصف مدتها ضمن الإطار الدستوري الذي فرضه إعلان 8 يوليو 2013، عقب إسقاط بيان 3 يوليو لدستور 2012 (الذي عملت حكومة قنديل في ظله حوالى نصف ولايتها) الذي ألغى بدوره جميع الإعلانات السابقة (التي عملت الحكومات الانتقالية الثلاث الأولى في ظلها). و"عكس هذا الإعلان [الجديد] إلى حد كبير الصعود النسبي لدور الوزارة في هيكل السلطة التنفيذية"، من خلال منظومة علاقاتها برئيس الجمهورية، حيث كانت وضعية الحكومة في هذا الإعلان أفضل – نسبيًا – من وضعيتها في دستور 2014[668]. أما الأخير (دستور 2014)، فعملت في ظله حكومة الببلاوي زهاء شهر واحد، فيما عملت في ظله كليًا حكومة محلب.

كان ذلك على صعيد العلاقة الدستورية بين طرفي السلطة التنفيذية. أما على صعيد العلاقة "العملياتية"، وعلى خلاف إسراف الرئيس المؤقت في استعمال السلطة التشريعية (كما أشير سابقًا)، فإنه اتبع التفويض في السلطة التنفيذية، من خلال تفويض الرئيس المؤقت رئيس مجلس الوزراء والوزراء بجملة من الاختصاصات[669]، متخذًا مسلكًا أشبه – إلى حد ما – بمسلك المجلس العسكري فترة توليه إدارة شؤون البلاد. إلا أن هذه الملاحظة لا ترتقي إلى عمومية الملاحظة التي ثمة من خلص إليها بالقول إنه "لم يمارس [...] معظم

---

(668) ينظر: مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 218-219.

(669) بخصوص تفويض رئيس مجلس الوزراء، ينظر القرارات الرئاسية: 495-496 لسنة 2013، و75 لسنة 2014؛ وبخصوص تفويض الوزراء، ينظر القرارات الرئاسية: 496-501، 548، 621 لسنة 2013، و168 لسنة 2014.

اختصاصات رئيس الجمهورية داخليًا وخارجيًا [...]، وأحال كل الصلاحيات الداخلية إلى رئيس مجلس الوزراء"[670]؛ أو على الأقل هذا خلاف ما يظهره البحث في الجريدة الرسمية؛ ذلك أن قرارات التفويض لم تخرج عما أشير إليه سابقًا في تجربة حكم المجلس العسكري، وهي قرارات التفويض التي أشير إلى أن أغلبها بمنزلة تقليد حكومي بين رئيس الجمهورية والحكومة، وقد خُبرت في عهد مبارك.

خلال هذه الفترة، وعلى الرغم من دعم السيسي وأعضاء المجلس العسكري الواضح للحكومة[671]، فإن هؤلاء اعتمدوا "سياسة يظهرون بموجبها بصورة أكثر أمام العامة". وعلى الرغم من أن السلطة واقعة من الناحية الفنية ضمن صلاحيات الحكومة المدنية التي عُيّنت مباشرة بعد إطاحة الرئيس المنتخب، فإن الجيش "ظل هو اللاعب الأكثر محورية"[672]. برز هذا الدور في مستويين اثنين: **الأول**، توغُّل الجيش - بشكل أكبر - في المشاركة بالاقتصاد المصري من خلال "تحويل أموال الدولة إلى المشاريع التي له مصالح فيها"[673]، وتسلّمه مشروعات اقتصادية بتمويل خارجي قُدّرت بمليارات الدولارات، منها بإسناد من الحكومة، ومنها باتفاقيات مباشرة مع شركات خارجية، مستفيدًا من الدعم المالي الضخم الذي تلقته الحكومة من بعض دول الخليج (الإمارات والسعودية بصورة خاصة)، تعبيرًا عن دعمها لنظام ما بعد إطاحة الإخوان المسلمين[674].

أما المستوى **الثاني**، فهو أمني، وذلك من خلال استمرار مساهمة الجيش

---

(670) مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 228؛ المرجع نفسه؛ في موضع آخر منه، يقر بخلاف ذلك بالقول: "نجد استمرارًا لسمة غلبة الرئاسة على الوزارة، فظل الرئيس المؤقت هو الذي يتدخل في تشكيل الوزارة وتحديد صلاحياتها، وبرز ذلك على سبيل المثال خلال تشكيل وزارة محلب [...] عندما انفرد الرئيس بتحديد الوزارات السيادية"، ينظر المرجع نفسه، ص 258.

(671) المرجع نفسه، ص 248، 252.

(672) وانيج، "كبار قادة الجيش الجدد في مصر".

(673) مارشال، "القوات المسلحة المصرية"، ص 21.

(674) زيمانك، "الجيش المصري"؛ للتوسع ينظر: مارشال، "القوات المسلحة المصرية"، ص 21-26.

في الحفاظ على الأمن الداخلي في "الأحوال العادية" (استنادًا إلى القانون الخاص بذلك)[675]، والأحوال الاستثنائية، بموجب إعادة تفعيل قانون الطوارئ في هذه المرحلة من خلال إعلانها حالة الطوارئ لمواجهة أعمال العنف وفض الاعتصامات الناتجة من إطاحة حكم الإخوان، حيث أعلنت الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر[676]، عقب الفض الدموي لاعتصامات الإخوان في "رابعة" و"النهضة". ولم يكتف قرار إعلان حالة الطوارئ بالأحكام القائمة أصلًا بمساهمة الجيش في الأمن الداخلي، بل أكدها بإيراد حكم يفيد بذلك[677].

ليس واردًا التعرض لأي من هذين البُعدين، بحكم غلبة المقاربة الاقتصادية على البُعد الأول[678]؛ وتناول البُعد الثاني في القسم الثاني من الدراسة. وبذلك، فإن ما يجري تناوله هنا سينصبّ أساسًا على تشكيل الحكومة بشكل عام (ب. ب. أ)، ومشاركة العسكريين فيها بشكل خاص (ب. ب. ب).

(ب. ب. أ) تشكيل الحكومة في عهد الرئيس المؤقت

سارع الرئيس المؤقت، في يومه الخامس في الحكم (9 تموز/يوليو 2013)، إلى تكليف حازم الببلاوي بتشكيل الحكومة الأولى. وكان الببلاوي قد شغل سابقًا منصب نائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية ومنصب وزير

---

(675) هو القانون ذاته - السابق الإشارة إليه - الذي سنّه مجلس الشورى وأصدره الرئيس المنتخب، وهو في الأصل بمنزلة تمديد لقرار بقانون سنّه الأخير وأصدره؛ ذلك أن القانون كان قد علق نهاية سريانه على انتخاب مجلس النواب الذي لم يكن قد انتخب حتى ذلك الوقت.

(676) بداية لمدة شهر، ثم مددت لشهرين إضافيين. قرار رئيس الجمهورية رقم 532 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 32 مكرر (14 آب/أغسطس 2013)، ص 3؛ وقرار رئيس الجمهورية رقم 587 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 37 تابع (12 أيلول/سبتمبر 2013)، ص 2.

(677) المادة (2) من قرار الإعلان الأول: "تكليف القوات المسلحة في معاونة هيئة الشرطة في اتخاذ ما يلزم لحفظ الأمن والنظام وحماية الممتلكات العامة والخاصة [،] وحفظ أرواح المواطنين". كما فوض الرئيس بموجب القرار ذاته، جميع اختصاصاته في قانون الطوارئ لرئيس مجلس الوزراء (مادة 3).

(678) ينظر: أحمد مرسي، "الجيش يزاحم المؤسسات الاقتصادية المدنية في مصر". مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 24 حزيران/يونيو 2014، شوهد في 5/ 12/ 2015، في: https://goo.gl/6TBeko؛ عبدالفتاح برايز، "ممنوع الاقتراب أو التصوير: الجيش والاقتصاد في مصر"، مجلة جدلية، 25/ 1/ 2016، شوهد في 17/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/cJ2oBd

المالية في حكومة شرف (التي عملت في عهد المجلس العسكري)، ورفض المجلس العسكري استقالته التي تقدم بها قبل استقالة الحكومة مجتمعة[679]، بما يُظهر مدى تمسك المجلس به.

أما الحكومة الثانية، فوقع الاختيار لتشكيلها على إبراهيم محلب، وزير الإسكان في حكومة الببلاوي التي تقدمت باستقالتها تجاوبًا مع ضغط الشارع المطالب باستبدالها[680]، ومطالبة "شباب حركة 'تمرد' وقوى ثورية أخرى" بترشيح محلب لتشكيل الحكومة الجديدة، وهو ما تم فعلًا في 24 شباط/فبراير 2014[681]. وإما رضى المجلس العسكري أو الجيش عن شخص محلب، ففي الإمكان استشفافه من حرص السيسي على تكليفه بتشكيل أول حكومة في عهده (تُعرف بـ"وزارة محلب الثانية")[682].

شُكّلت كل حكومة من الحكومتين بعد أسبوع من تكليف رئيسها، وفيما ضمت حكومة الببلاوي 33 وزيرًا، إضافة إلى رئيسها[683]، ضمت حكومة محلب 31 وزيرًا، إضافة إلى رئيسها[684]. وبحكم قصر فترة ولاية كل منهما، فإنهما لم تتعرضا لتعديلات وزارية بالمعنى الدقيق، حيث أضيف إلى حكومة الببلاوي بعد أسبوع من تشكيلها ثلاثة وزراء جدد[685]، ولم يطرأ على حكومة

---

(679) "المجلس العسكري في مصر يرفض استقالة الببلاوي نائب رئيس الوزراء"، **العربية**، تقرير مصطفى سليمان، 11/ 10/ 2011، شوهد في 15/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/jJJkgn

(680) ينظر: مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 248-253.

(681) "تكليف إبراهيم محلب بتشكيل حكومة مصر الجديدة"، **العربية**، تقرير مصطفى سليمان، 24/ 2/ 2014، شوهد في 15/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/fTKhP1

(682) كما أشير سابقًا، فإن نطاق الدراسة يقف عند تنصيب السيسي رئيسًا للجمهورية، ينظر بشأن تجربة الأشهر الستة للسيسي وحكومته: مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 234-247، 259-263.

(683) قرار رئيس الجمهورية رقم 484 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 28 مكرر "أ" (16 تموز/ يوليو 2013)، ص 2-3.

(684) قرار رئيس الجمهورية رقم 72 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 9 مكرر (1 آذار/ مارس 2014)، ص 2-3.

(685) قرار رئيس الجمهورية رقم 494 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 مكرر "أ" (22 تموز/ يوليو 2013)، ص 3.

محلب سوى استبدال وزير الدفاع[686]، بعد استقالة السيسي لغايات الترشح للرئاسة.

بطبيعة الحال، خلا تشكيل الحكومتين من الإخوان المسلمين، وجاء تشكيل حكومة الببلاوي ليضم تيار - أو تحالف - "شرعية ما بعد 30 يونيو، ممثلة معظم أحزاب وقوى [هذا التحالف] بما في ذلك الأحزاب الجديدة التي نشأت بعد ثورة يناير"[687]؛ إلا أنها مع ذلك ضمت بعض الوزراء غير المنتمين إلى الإخوان من حكومة قنديل. أما تشكيل حكومة محلب، التي شملت 18 وزيرًا من حكومة الببلاوي، فشهد "إبعاد معظم الحزبيين الذين تولوا حقائب وزارية" فيها[688]. وباستثناء خصوصية الظرف الذي تشكلت به هاتان الحكومتان، في ما تمثّل بالصراع العنفي بين الإخوان من جهة والجيش والأجهزة الأمنية من جهة أخرى، فإن اختيار رئيس الحكومة وتشكيليها لم يثيرا جدلًا موسعًا، على خلاف الحكومات السابقة.

(ب. ب. ب) مشاركة الوزراء ذوي الخلفية العسكرية في الحكومة

ضمت الحكومتان ثلاثة وزراء عسكريين أو ذوي خلفية عسكرية (الوزراء أنفسهم في الحكومتين)، حيث أضيف إلى "رصيد" العسكريين من الحكومة السابقة (وزارتي الدفاع والإنتاج الحربي، ووزارة دولة للإنتاج الحربي)، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات[689]. واللافت هنا أن العسكريين لم يتغولوا في الاستحواذ على المناصب الوزارية؛ إذ لم تتجاوز نسبتهم في كل حكومة 9.5 في المئة. الملاحظة الأخرى اللافتة هي النسبة المرتفعة لحضور الأمنيين، حيث ضمت حكومة الببلاوي ثلاثة وزراء أمنيين أو من خلفية

(686) قرار رئيس الجمهورية رقم 102 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 13 تابع (27 آذار/ مارس 2014)، ص 2.

(687) مجيب، "سلطة تنفيذية قوية"، ص 247.

(688) المرجع نفسه، ص 255.

(689) هم على التوالي: السيسي (حل مكانه صدقي صبحي بداية حكومة محلب) ورضا عبد المجيد وعاطف نجيب.

أمنية، فيما انخفض عددهم إلى اثنين في حكومة محلب. وتولوا إضافة إلى وزارة الداخلية - التي تُسند عادةً إلى شخصية أمنية - وزارتي التنمية المحلية والتموين[690].

أُسندت إلى وزير الدفاع صفة نائب رئيس الوزراء في كلتا الحكومتين. كان هذا عندما كان السيسي يشغل منصب وزير الدفاع، أما بعد استقالته وحلول صدقي صبحي مكانه، أُسندت إليه وزارة الدفاع والإنتاج الحربي فحسب، من دون نيابة رئيس الوزراء. بجمع وزير الدفاع بين الوزارة ونيابة رئيس الحكومة، إحياء لتقليد بدأ يترسخ في نهاية حكم مبارك، وكان له حضور غير مستقر في أكثر من فترة سابقة، حيث كان طنطاوي نائبًا لرئيس الوزراء[691].

---

(690) هم على التوالي: محمد إبراهيم مصطفى وعادل لبيب ومحمد إبراهيم أبوشادي. والأخير هو من استُبدِل وزير مدني به في وزارة محلب.

(691) وعلى الصعيد الشكلي، بخصوص تعيين وزير الدفاع في حكومة الببلاوي، أُدرجت قبلها صفة "القائد العام للقوات المسلحة"، وهذا مسلك غير معهود في قرارات تشكيل الحكومات.

خلاصة القسم الأول

أدى الجيش المصري دورًا محوريًا في الانتقال إلى الجمهورية الثانية، لم يوازه دور أي طرف آخر؛ فكان الفاعل السياسي الأبرز الذي لم يتوقف دوره على المرحلة التي تولى فيها "إدارة شؤون البلاد"، بل تعدى ذلك إلى الفترات التي تعايش فيها - لاحقًا - مع سلطات الدولة المنتخبة والمعيَّنة. راوح الجيش في تبرير سند فاعليته السياسية بين الشرعية الثورية والمشروعية الدستورية، محاولًا الجمع بينهما. وناهيك بجدل شرعية توليه هذا الدور ومشروعيته، فإن المجلس العسكري والقيادة العامة للجيش لم يُظهرا براعة سياسية في الأداء[1]، باستثناء النجاح الذاتي في المحافظة على مصالح الجيش، ولكنه "كنجاح فيل في المرور سريعًا بحمولته عبر سوق خزف"!

إن الطريقة التي أدار بها المجلس العسكري في بداية الانتقال وأثّرت في سيره تاليًا، تزيد صدقية ادعاءات وملاحظات من ذهبوا إلى القول إن الجيش ضحى برأس النظام للمحافظة على النظام[2]؛ فمن جهة، تلكأ الجيش كثيرًا في إحداث تغييرات جوهرية فيه، ولم يُقدِم إلا على بعضها، وتحت تأثير ضغط

(1) يدعم هذه الملاحظة: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 34؛ بشارة، **ثورة مصر**، ص 82؛ قنديل، "العودة إلى ظهر الحصان"، ص 218؛ سلامة، "الجيش والسياسة"، ص 172؛ علي الدين هلال، "آفاق عملية الانتقال الديمقراطي في مصر"، مجلة **آفاق سياسية** (مصر)، العدد 1 (كانون الثاني/ يناير 2014)، ص 41.

(2) ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 24؛ عبد الفتاح، "الرئيس والجيش"، ص 92؛ عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية"، ص 48.

الشارع، ومن جهة أخرى، دعم الجيش رجالات النظام واستدعاهم للقيام بأدوار رسمية في عهد ما بعد الثورة[3]، وقبالة الحفاظ على مصالحه كان مستعدًّا دائمًا لأن يعيد هيكلة خارطة الطريق، مضحيًا بأي استحقاقات ديمقراطية قيد الإنجاز أو أُنجزت. ويصدق في توصيف المجلس العسكري القول إنه كان "يملك دومًا الضغط على 'زر إعادة البدء' إن لم يتفق مع النتائج"[4].

خلال الانتقال، شهدت السلطة التأسيسية والسلطات الدستورية تحولات عدة، فتارة تضطلع بها جهات أصيلة، وتارة أخرى يضطلع بها فاعلون بشكل عرضي. وما بين حالتي الحلول والتعايش، انخرط الجيش في أنساق متباينة من العلاقة مع السلطة التأسيسية والسلطات الدستورية، حالًّا مكانها، أو بعضها أحيانًا، ومتعايشًا معها أحيانًا أخرى؛ ففيما حل الجيش – لفترة – مكان السلطة التأسيسية للانتقال (فترة حكمه المباشر)، تعايش معها أحيانًا أخرى (عهد الرئيس المنتخب)، أو ساهم فيها (عهد الرئيس المؤقت). أما السلطة التأسيسية للمستقبل، فتعايش معها دومًا، وقد استرضته بترسيخ دستوري غير مسبوق. وفيما حل مكان السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال أغلب الفترة الأولى من الانتقال الأول، تعايش معهما عقب ذلك. وفي جميع الحالات، خرج الجيش فائزًا بالمركز الأول.

وحدها السلطة القضائية بقيت خارج هذه المعادلة؛ إذ لم تغب في أي وقت خلال الانتقال، فتعايش الجيش معها دائمًا، وآزرت توجهاته في أكثر من مناسبة، فغلب التفاهم على العلاقة بينهما، حتى ظهرت ملامح لتحالف مصلحي بينهما. وأما تعايش الجيش مع السلطات الأخرى، فراوح بين التفاهم والتنازع؛ فتفاهم مع السلطة التأسيسية للمستقبل في المرحلتين الانتقاليتين، والسلطتين التنفيذية والتشريعية في الانتقال الثاني؛ فيما تنازع أحيانًا وتفاهم

(3) إن المقصود بالنظام أعلاه ليس النظام الدستوري، وإنما النظام الحاكم، في ما يعبّر عنه إرثه في الموارد البشرية والتقاليد الحكومية. أما النظام الدستوري والتغير فيه، فمن الصعب بتّه الآن قبل إفراد القسم الثاني من الدراسة.

(4) الوصف لـ: عمر عاشور، "مرسي والعلاقات المدنية-العسكرية"، **القدس العربي**، 17/ 8/ 2012، شوهد في 11/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/xXyZBw

أحيانًا أخرى مع هاتين السلطتين - إضافة إلى السلطة التأسيسية للانتقال - خلال الانتقال الأول. وبذلك استطاع الجيش المصري التكيف مع المتغيرات التي اعترضت الانتقال. وسمة التكيف هذه سبق وسجلها فيليبي أغويرو (F. Agüero) في عام 2009، في وصفه الجيوش الموروثة عن أنظمة تسلطية وأداءها خلال الانتقال[5].

تصرفت قيادة المجلس العسكري بـ"ذكاء" في بداية المرحلة الانتقالية الثانية، بأن صدرت للمشهد الانتقالي واجهة مدنية مثّلها رئيس المحكمة الدستورية كرئيس مؤقت للجمهورية، على خلاف مسلكها - الذي تعلمت منه بداية المرحلة الأولى - عندما تولت الحكم مباشرة، فأظهرت فشلها وفقدت شعبيتها، إلى درجة مناداة المتظاهرين بسقوط "حكم العسكر". وبات الجيش الآن مدركًا - أكثر من أي وقت مضى - أن مصلحته تكمن في أن يؤدي دور الحكم لا دور الحاكم. وهو عمومًا الدور الذي لطالما سعت إليه - وفقًا لتحليل ستيفن كوك (S. Cook) قبل الثورة - جيوش تتعاطى السياسة (كجيوش مصر وتركيا والجزائر)[6]. وإجمالاً، كان "الفشل في الحكم" أو الفشل في "إنجاز المهمة" السبب في تخلي الجيوش عمومًا عن الحكم[7].

دخل الجيش الانتقال وجُلّ همه حماية الدولة من الانهيار، ويوازيها حماية مصالحه المؤسسية وفقًا لنظرته الخاصة وتكريسها في الدستور، بعد أن باتت موضع نقاش غير مسبوق، بما يطرح احتمالية الانتقاص منها في الجمهورية الثانية، حال بقيت خارج الدستور. وبما لا يتعارض مع هاتين المصلحتين - وفقًا لحدود فهمه إياهما - كان موقف الجيش سلبيًا تجاه الأحداث، متفهمًا مطالب الثورة بأنها لا تتجاوز تغيير الحاكم، إلى النظام الحاكم. وأدرك مبكرًا

---

(5) ينظر: فيليبي أغويرو، "التحدي المزدوج الجديد: السيطرة الديمقراطية وكفاءة الجيش، الشرطة، الاستخبارات"، في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان، ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 94.

(6) Steven A. Cook, *Ruling But Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007), p. ix.

(7) ينظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 73.

أن نصرته الثورة يعني بالضرورة استرداد أتعابه بترسيخ دستوري؛ وربما صح فيه توصيف البعض بالقول إن "الجيش ليس مؤسسة خيرية تتولى تحقيق أهداف الثورة نيابة عن القوى الثورية"[8].

مثلت المصالح الاقتصادية رأس السنام في مصالح الجيش، وحجر الزاوية في تحليل مواقفه، إلى درجة أن فهمًا أكثر دقة لدور الجيش خلال الانتقال يتطلب التعاطي معه وفقًا لمقاربة اقتصادية. لكن مع ذلك، يبقى للمقاربة القانونية أهمية بالغة، وبالأخص في ضوء ظاهرة وسمت ملامح المرحلة الانتقالية عمومًا: استعمال التشريع والقضاء أداة في الصراع السياسي؛ إذ استُعمل التشريع التأسيسي (للانتقال وللمستقبل)، وبشكل أقل التشريع القانوني، في تنظيم خارطة الانتقال وترسيخ اختصاصات ومكتسبات الطرف القائم بالتشريع (سواء الجيش أو جماعة الإخوان المسلمين أو الرئيس المؤقت و"حلفه")، وكأن لسان حال ذلك الطرف يردد مأثورتي جان جاك روسو – في **العقد الاجتماعي** – بكون "الأقوى لن يكون قويًا كفاية لكي يبقى سيدًا ما لم يحوِّل قوته إلى حق وطاعته إلى واجب"، وأن "القوانين هي دائمًا مفيدة للذين لديهم ممتلكات وضارة للذين ليس لديهم شيء"[9].

كما أقحم الأطراف القضاء في تسوية الخلافات والأزمات السياسية بينهم. وبالإجمال كان القضاء المصري مستعدًا – بل ومرحبًا – لدور كهذا، وهو من اعتاد – وفقًا لدراسة قديمة لناثان براون – "تشغيل النظام" بتشجيع "النظام المصري" على التقاضي[10]. ولكن هذا الدور، وإن خرج منه القضاء موسِّعًا دوره، فإنه انتقص من مكانته، وبدا أنه يؤدي دورًا سياسيًا كان خليقًا بالقضاء التنزه عنه.

---

(8) جمال عبد الجواد، "موقع الجيش في الدستور بعد الثورة"، في: **تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية**، تحرير عمرو عبد الرحمن، سلسلة قضايا حركية 27 (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012)، ص 58 (وردت هذه الجملة في أكثر من مرجع، وقد تعذر التثبت من صاحبها الحقيقي).

(9) Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract and The First and Second Discourses* (New Haven & London: Yale University Press, 2002), pp. 158, 169.

(10) ينظر: براون، **القانون في خدمة من؟**، ص 321 وما بعدها.

ختامًا، لعل أخطر نتائج هذه الخبرة هي ما استطاع الجيش تكريسه في القبول الشعبي بداية، وبعض المواثيق الدستورية الانتقالية تاليًا حول التمييز بين دوره "الوطني" الذي ربما يستدعي منه التدخل في شؤون الحكم إلى درجة إطاحة رئيس منتخب، والدور "السياسي" الذي يربأ بذاته عن الاضطلاع به! ولقيام الجيش بـ"دوره الوطني"، هو حريص على تكريس مكانة لذاته في الدستور الجديد، تؤهله للقيام بهذا الدور بشكل مشروع في ما يرسخه لذاته من المساهمة في منظومة السلطة وامتيازاته في منظومة الحقوق. وهذا ما يبحث فيه القسم الثاني.

القسم الثاني

مكانة الجيش في النظام الدستوري الجديد

"القوات المسلحة [...] لا بد أن تشترك في الاتحاد الاشتراكي العربي؛ لأنـ[ـها] [...] خرجت يوم 23 يوليو لتضع إرادة الشعب في التغيير موضع التنفيذ، [وهي] جزء من الشعب، [...] لا بد أن [...] تكون لها الفرصة الكاملة لتفاعل تفاعل كامل [تفاعلًا كاملًا] مع هذا الشعب ومع أمانيه ومع آماله. [...] مش بنقول بكده إن إحنا بنخلي القوات المسلحة بتشتغل في السياسة [...] لأن السياسة مفهومها النهارده بيختلف عن السياسة في مفهومها القديم، دي وطنية مش سياسة"[1].

الرئيس جمال عبد الناصر

"الكل يعرف واجبه، القوات المسلحة تعرف واجبها وتقوم به وتؤديه.. وفي معركة رمضان/ أكتوبر كان أروع أداء قمتم به [...]. [و]حينما أراد المخربون أن يعودوا بنا إلى الوراء [...] قامت القوات المسلحة بواجبها في حماية الدستور ثم تركت الأمر بعد ذلك تسير الحياة على ما أردناه جميعًا لشعبنا ولأهلنا من حرية وديمقراطية، وأمن وأمان وأداء كل منا لواجبه"[2].

الرئيس أنور السادات

---

(1) من خطابه في "حفل افتتاح نادي ضباط الصف بالحلمية" في 24 تموز/ يوليو 1962. ينظر: مكتبة الإسكندرية، أرشيف الرئيس عبد الناصر، شوهد في 13/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/BWa7rm، غالبًا استند أنور عبد الملك إلى هذا الخطاب في صوغ العبارة التالية على لسان عبد الناصر: "لا نريد سياسة داخل الجيش، ولكن الجيش كله داخل السياسة الوطنية". ينظر: أنور عبد الملك، **المجتمع المصري والجيش**، ترجمة محمود حداد وميخائيل خوري (بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1974)، ص 331.

ملاحظة: "الاتحاد الاشتراكي العربي" هو صيغة تنظيم سياسي لنظام الحزب الواحد الذي كان قائمًا حتى نهاية السبعينيات (يشار إلى هذا الموضوع لاحقًا).

(2) من خطابه في "القوات البحرية في الإسكندرية" في 4 أيار/ مايو 1977. ينظر: مكتبة الإسكندرية، أرشيف الرئيس السادات، شوهد في 13/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/Z8giYM، غالبًا قصد السادات بـ"المخربون" الإشارة إلى انتفاضة الخبز في مطلع ذلك العام! وهي الأحداث التي سيشار إليها في نهاية هذا القسم، في سياق تناول الدور الأمني للجيش.

تمهيد[3]

قليلة هي الدساتير التي تُسرف في تناول الجيش، وأقل منها كثيرًا الدساتير التي لا تأتي إلى ذكره أصلًا[4]. من الأمثلة لدساتير الفئة الثانية دستور اليابان (1946/ 1947)؛ إذ تخلت الدولة – تحت عنوان "الفصل الثاني: نبذ الحرب"– عن حقها في استخدام الجيش وإعلان الحرب (المادة 9). وبخلاف هذه المادة، خلا الدستور من أي إشارة أخرى إلى الجيش[5]. ومن الأمثلة الأخرى، الدستور التونسي القديم لعام 1959، حيث لم يُشر إلى الجيش سوى في معرض النص على اعتبار "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة" (الفصل 44)[6]. أما في ما يتعلق بدساتير الفئة الأولى، فمن الأمثلة عليها الدستور البرتغالي لعام 1976 حتى تعديلاته الأخيرة لعام 2005، والدستور التركي لعام 1982 حتى تعديلاته لعام 2011. وضمن هذه الفئة يصنَّف أيضًا دستور مصر ما بعد ثورة 2011، سواء دستور العام 2012، أو الدستور المعدل لعام 2014. وما بين هاتين الفئتين الفريدتين، فإن الوضع الطبيعي – أو الدارج – هو الإشارة إلى الجيش في معرض تحديد مهمته وسلطة قيادته بأحكام قليلة ومقتضبة[7].

لمّا كانت أغلبية الدساتير تتفق على إسناد القيادة العليا إلى رئيس الدولة، وقلّما تخوض في تفصيل سلسلة القيادة، فإن المقاربة الأهم تلك المتعلقة

(3) يُنصح بمراجعة المقدمة للوقوف على/ تذكّر المقاربات المنهجية التي يقوم عليها هذا القسم.

(4) في ما يتعلق بالمصادر المادية لنصوص الدساتير التي سيشار إليها في هذا الفصل، والدراسة عمومًا، وفيما لم يرد خلاف ذلك بشكل صريح، فإن المصدر هو النسخة العربية من موقع www.constituteproject.org، شوهد في 8-9/ 8/ 2017، وهو موقع لمشروع تابع لجامعة تكساس (أوستن)، وبمساهمة عدد من المؤسسات.

(5) على الرغم من أن لظروف وضع هذا الدستور الأثر الأبرز في صوغ هذه المادة، بما له صلة بهزيمة اليابان في الحرب العالمية الثانية، فإن هذا الدستور وتلك المادة ما زالا ساريين حتى الآن. ينظر نص الدستور على موقع رئاسة الوزراء اليابانية، شوهد في 13/ 8/ 2017، في: https://bit.ly/3AX6buQ

(6) دستور الجمهورية التونسية (وفقًا لآخر تعديلاته)، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 2008.

(7) يتوافق وهذا الطرح إلى حد ما: أوليفيه دوهاميل وإيف ميني، **المعجم الدستوري**، ترجمة منصور القاضي (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996)، ص 441.

بتعريف الجيش وتحديد مهماته. وهنا، فإن الدساتير تتفق في أغلبها على الإشارة إلى مهمة الدفاع عن إقليم الدولة خارجيًا، لكن منها ما لا تكتفي بذلك، فتضيف إليها مهمات أخرى، محددة أحيانًا بدقة، كالحديث عن مساهمة الجيش في مواجهة الكوارث والاضطلاع بدور في الأمن الداخلي، وموسعة أحيانًا أخرى بشكل لافت.

من أبرز الأمثلة للمهمات الموسعة ما ورد في دستور جمهورية فايمار الألمانية، بنصه على إمكان استعانة الرئيس بالجيش لحماية الدستور[8]. وأيضًا ما ورد في الدستور الإسباني بنصه على مهمة الجيش في الحفاظ على النظام الدستوري[9]، وهي المهمة ذاتها التي تضمنها الدستوران الكولومبي والسوداني، بل وعدَّد السوداني - إضافة إليها - مهمات موسعة أخرى، كالدفاع عن "إرادة الشعب"، والمشاركة في تعمير البلاد... وغيرها[10]. والمهمة الأخيرة تلك خبرها أيضًا - قبل ذلك - دستور الصين[11]. ومن الأمثلة الأخرى ما ورد في دستور بوليفيا: "ضمان سيادة الدستور؛ ضمان استقرار الحكومة المشكَّلة شرعيًا؛ والمشاركة في التنمية الشاملة للبلاد"[12]؛ والمهمة الأولى تضمّنها دستور هندوراس أيضًا، إضافة إلى الحفاظ على "مبادئ الاقتراع الحر والتناوب على رئاسة الجمهورية"[13]. هذا فيما أخذ الدستور الأوكراني مسلكًا لافتًا للانتباه، بنصه على ما هو محظور استخدام الجيش في سبيله، كـ "إسقاط النظام الدستوري"[14].

(8) المادة (48) من دستور جمهورية فايمار لعام (1919)، وهو ملغى الآن. المصدر: موقع "التاريخ الألماني في الوثائق والصور"، شوهد في 18/ 8/ 2017، في: https://bit.ly/2Y1N44M

(9) المادة (8/ 1) من دستور إسبانيا لعام 1978 معدل 2011.

(10) المادة (144) من دستور السودان لعام 2005، والمادة (217/ 2) من دستور كولومبيا لعام 1991 معدل 2015.

(11) المادة (29) من دستور الصين لعام 1982 معدل 2004. المصدر: موقع مجلس الدولة الصيني، شوهد في 13/ 8/ 2017، في: https://bit.ly/3EWTYsM

(12) المادة (244) من دستور بوليفيا لعام 2009.

(13) المادة (272/ 2) من دستور هندوراس لعام 1982 معدل 2013.

(14) المادة (17/ 4) من دستور أوكرانيا لعام 1996 معدل 2014.

في ما يتعلق بمصر، كان دستور 1956 أول وثيقة دستورية تتعرض لتعريف الجيش والإشارة إلى مهماته، بصيغة درجت على اعتمادها الوثائق الدستورية التالية حتى الدستور المعدل لعام 2014 (يُنظر الملحق: 7-أ). وكانت الصيغة الأصلية تُعرّف "القوات المسلحة" بأنها: "ملك للشعب، ومهمتها حماية سيادة البلاد وسلامة أراضيها وأمنها". هذه الصيغة تعرضت لتعديلات طفيفة جدًّا (ترتيب في المفردات)، وكان أبرز تعديل أُدخل عليها في عام 1964 وأخرج منها في عام 2007 (بتعديل دستور 1971)، هو مهمة "حماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكية"[15]. ويلاحَظ هنا أن مسلك المشرع الدستوري المصري في هذا الخصوص نحا باتجاه تعريف الجيش وظيفيًا من حيث مهماته، وليس عضويًا بالإشارة إلى تكوينه. وفي هذا الخصوص، هناك من لاحظ أن الدساتير العربية ما قبل 2011 - بما فيها الدستور المصري - تضمنت أحكامًا غامضة بشأن دور الجيش ومكانته، لا تنسجم مع ما له من امتيازات ونفوذ على أرض الواقع[16]. ولعل الحالة الجزائرية تقدم لنا مثالًا واضحًا في هذا الخصوص[17].

(15) بما له صلة بتغير توجه الدولة المصرية في ما يتعلق بالأيديولوجيا السياسية. والتعديل هذا جاء متأخرًا؛ إذ إن التحول كان سابقًا على ذلك كثيرًا (خلال عهد السادات). خارج النطاق الزمني للدراسة، شهد نيسان/ أبريل 2019 تمرير رزمة تعديلات دستورية، من بينها إضافة المهمات التالية للجيش ضمن المادة التعريفية له (مادة 200/ 1): "[...] وصون الدستور والديمقراطية، والحفاظ على المقومات الأساسية للدولة ومدنيتها، ومكتسبات الشعب وحقوق وحريات الأفراد [...]". ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، في: http://cutt.us/Jupk1

(16) Philippe Droz-Vincent, "Changes in Civil- Military Relationships after the Arab Spring," in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring*, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016), pp. 324-325.

(17) فالدستور الجزائري (من بين عيّنة الدساتير المختارة) لا يمنح الجيش صلاحيات تؤهله لتأدية "أي دور سياسي"، خصوصًا إذا قورن بدستورَي مصر ما بعد الثورة، ولكنه - على الرغم من ذلك - الحاكم الفعلي وصاحب القرار واللاعب الرئيس. وهو يمارس تلك السلطة من "دون الظهور في الواجهة". ينظر: نوري دريس، "الجيش والسلطة والدولة في الجزائر: من الأيديولوجيا الشعبوية إلى الدولة النيوباترمونيالية"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 35 (تشرين الثاني/ نوفمبر 2018)، ص 28، 39-40. حول نسخة الدستور الجزائري المقصودة (المعتمدة)، ينظر غلاف الملحق (10).

على صعيد عيّنة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10-أ)، فمنها ما زاوجت بين شكلَي التعريف (وظيفيًا وعضويًا)، ومن ذلك دساتير البرتغال وتونس وجنوب أفريقيا. وفيما نحا الدستور الجزائري مسلك الأسلوب المصري، فإن دستورَي تركيا وفرنسا لم يعرّفا الجيش أصلًا[18]. في ما يتعلق بالتعريف العضوي، تضمنت التعريفات عنصرين أساسيين في تكوين الجيش: الهيكل التنظيمي (البرتغال وتونس)، والانضباط (تونس وجنوب أفريقيا). أما في ما يتعلق بالتعريف الوظيفي، وفي ما قارب مسلك الدستور الجزائري نظيره المصري، كما سبق وأشير، فيلاحَظ أن البقية توسعت في تحديد مهمات الجيش بشكل أكبر من مسلك المشرع الدستوري المصري عمومًا؛ فهي وإن اتفقت معه بالإشارة إلى مهمة الدفاع الخارجي عن الدولة، فإن منها ما نص على دور للجيش في الأمن الداخلي (البرتغال وتونس وجنوب أفريقيا)، وأضاف إليها دستور البرتغال مهمات أخرى[19].

إن الأصل في فكرة تعريف الدستور للجيش من حيث مهماته (التعريف الوظيفي) قَصْر تلك المهمات على ما ذُكر، أي تحديدها. وهذا المسلك يتوافق ومعايير "مدوّنة OSCE"؛ إذ نصت على ضرورة أن تحدد الدول المشاركة "بوضوح دور ومهام" القوات المسلحة "والتزاماتها للعمل حصريًا في إطار دستوري" (مادة 21)، وبالتالي فإن من شأن عدم الإشارة إلى تلك المهمات أو الإشارة إليها بشكل موسع أن يخلَّ بغرض تلك الأحكام.

(18) لم تتضمن ديباجة الدستور الفرنسي أو مواده أحكامًا تشير إلى وظيفة الجيش أو تعريفه؛ فيما تضمّن إعلان حقوق الإنسان والمواطن (1789) الملحق بالدستور النصَّ التالي في المادة (12) منه: "يتطلب أن يكون هناك قوة عامة لضمان حقوق الإنسان والمواطن؛ ولذلك أنشئت هذه القوة لصالح الجميع وليس لمصلحة أولئك الذين عهدت إليهم". أما على صعيد القانون، فقد عُرِّف الجيش بأنه "جيش الجمهورية في خدمة الأمة. ومهمته هي الإعداد للدفاع عن الوطن، وعن المصالح العليا للأمة، وتأمين ذلك بقوة السلاح". المادة (1) من قانون رقم (270-2005)، وهي صيغة مقاربة للصيغة الواردة في القانون السابق لعام 1972. ينظر: رامو دو بللسيز، "إصلاح النظام العام للعسكريين (القانون رقم 270-2005 تاريخ 24 آذار/ مارس 2005، المتضمن النظام العام للعسكريين)"، **مجلة القانون العام وعلم السياسة** (بيروت/ تونس)، العدد 2 (2006)، ص 319.

(19) ينظر: الملحق (10-أ).

مع ذلك، وفي دولة ديمقراطية مثل فرنسا، أدى "التحفيف التدريجي للمادة الدستورية [...] إلى امحاء التعريف الدستوري للوظائف للعسكرية"[20]. وفي هذا السياق، غالبًا ما يُشاد بمسلك القانون الأساسي الألماني الساري[21] في تنظيمه دور الجيش دستوريًا[22]، حيث نص على أنه "لا يجوز استخدام القوات المسلحة لغير مهام الدفاع، إلا إذا أجاز هذا القانون الأساسي ذلك صراحة" (مادة 87أ/ 2). وبالفعل، نظم القانون الأساسي في المادة ذاتها جملة من المهمات الثانوية الأخرى المتصلة بالأمن الداخلي وآليات تفعيلها، وبالتالي فإن المطلوب من المشرع الدستوري أن يضع حدودًا لدور الجيش ومدى استقلاليته، وليس النص على سلطات صريحة من دون حدود واضحة لها؛ ذلك أن الجيش - عمومًا - يحاول "بالفعل إنشاء مجالات خاصة من الاستقلالية"، ودور المشرع الدستوري ضبطها بحظر التوسع فيها[23].

إلى جانب الأحكام الواردة في مواد الدساتير، عمد بعضها إلى التطرق إلى الجيش في ديباجاته (التوطئة/ المقدمة)؛ ففي ما يتعلق بمصر (يُنظر الملحق: 7-ب)، وحده دستور 1956 من بين الموروث الدستوري السابق للثورة، تضمنت ديباجته إشارة كهذه، بالحديث عن هدف "إقامة جيش قوي". أما بعد ثورة 2011، فأشارت ديباجة دستور 2012 إلى الجيش مرتين: **الأولى** في معرض الإشادة بدوره في الثورة، و**الثانية** لتأكيد وطنيته واحترافيته وحياده وعدم تدخّله في الشأن السياسي. هذا وتبقى ديباجة الدستور المعدل لعام 2014 أكثر ديباجات المواثيق الدستورية المصرية "تغنيًا" بالجيش؛ إذ ذُكر فيها أربع مرات، جميعها في معرض

---

(20) دوهاميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 442.

(21) لعام 1949 معدل 2014. تجدر الإشارة إلى أن هذه الوثيقة بمثابة دستور ألمانيا.

(22) ممن استشهدوا به: دوهاميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 441؛ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة وقوى الأمن"، ورقة توجيهية، كانون الثاني/ يناير 2015، ص 8، في: https://goo.gl/hI8Poj

(23) نارسيس سيرّا "أبعد من تهديد الديمقراطية الذي تشكله القوات المسلحة والشرطة والاستخبارات: الحالة الإسبانية"، في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان، ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 127. يتفق معه: Droz-Vincent, "Changes in Civil- Military Relationships," p. 326

الإشادة بدوره خلال التاريخ المصري وما أطلق عليه "ثورة 25 يناير – 30 يونيو"، فيما اعتُبر إسباغ شرعية على تدخّل الجيش في إسقاط مبارك ومرسي[24].

أما في ما يتعلق بعيّنة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10–ب)، فاثنان منها فقط (دستورا البرتغال والجزائر) تضمنت ديباجتاهما إشارة إلى الجيش. وفيما أشادت ديباجة دستور البرتغال – بصياغة مقتضبة – بدور الجيش "بالإطاحة بحكم النظام الفاشي"، توسعت ديباجة الدستور الجزائري – نسبيًا – في الإشادة بدور الجيش في معركة الاستقلال وبناء الدولة، وروحه الدفاعية عن الوطن، وعرفان الشعب للجيش بذلك، وغيرها من عبارات التمجيد، إضافة إلى الإشارة إلى سهر الدولة على احترافية الجيش وعصرنته[25].

لطالما ناقش الفقهاء مسألة القيمة القانونية لديباجات الدساتير مقارنةً بأحكامها (موادها)، وتفرقوا إلى اتجاهات عدة[26]. لكل اتجاه اعتباراته التي بنى منطلقاته عليها، لكن المؤكد أن لمقدمة الدستور في كثير من الدول "صلاحية وقيمة وتأثير أكثر مما هو معترف به". "إنها ليس مطالعة بلاغية فحسب، بل تلعب دور بطل الرواية في الدستور"[27]. فعلى صعيد القضاء، ذهب المجلس الدستوري في كلٍّ من فرنسا وتونس ولبنان إلى تقرير المساواة في القيمة القانونية بين الديباجة والمواد[28]، وهو التوجه الذي صرح به الدستور

---

(24) Jörg Fedtke, *Comparative Analysis between the Constitutional Processes in Egypt and Tunisia-Lessons Learnt-Overview of the Constitutional Situation in Libya* (Brussels: Directorate-General for External Policies at European Parliament, 2014), p. 8.

(25) علمًا بأن هذه الإشارات إلى الجيش جاء بها تعديل العام 2016، فيما كانت ديباجة النسخة السابقة خالية من هكذا إشارات.

(26) ينظر: رمزي طه الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، ط 5 (القاهرة: دار النهضة العربية، 2005)، ص 252–267.

(27) Justin O. Frosini, *Constitutional Preambles: At a Crossroads between Politics and Law* (Romagna: Maggioli Editore, 2012), p. 18.

للتوسع ينظر: رشاد توام، "بَطل الرواية: الدين في مقدمات الدساتير وأثره على ضوء جدل قيمتها القانونية"، **مجلة الحقوق** (الكويت)، قيد النشر في عدد قادم.

(28) ينظر قرارات المجلس الدستوري الفرنسي رقم 44 لسنة 1971 (متوفر عبر موقع المجلس: www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1971/7144DC.htm)، واللبناني رقم 4 لسنة 1996 ورقم 1 لسنة 1997 (متوفران عبر موقع المجلس: http://www.cc.gov.lb/decisions-controle)، والتونسي رقم 43 لسنة 2007، **الرائد الرسمي**، العدد 59 (22 تموز/ يوليو 2008)، ص 2616–2618.

التونسي الساري (فصل 145). أما الدساتير المصرية الثلاثة الأخيرة (1971، 2012، 2014)، فلم تورد حكمًا صريحًا بهذا الخصوص، إلا أن مطالعة أحكام المحكمة الدستورية المصرية يظهر أنها تستند إلى المقدمة في التأسيس لأحكامها[29].

التخوف الأبرز في ما يتعلق بالديباجات هو تفسير الصياغات الأدبية الممجِّدة للجيش فيها لمصلحة توسيع دوره وتدخّله في السياسة استنادًا إلى مشروعية دستورية! وقد وعى الجيش المصري أهمية الديباجات، ومن الشواهد على ذلك مطالبة ممثله في الجمعية التأسيسية بتضمين ديباجة دستور 2012 إشادة بدور الجيش في حماية الثورة، كي "لا يُبخس حقه"[30]. ومن ذلك أيضًا حرص الجيش على حذف النص المتعلق بحياديته واحترافه من ديباجة دستور 2012 عند صوغ ديباجة الدستور المعدل لعام 2014.

"تُعتبر الدساتير ضامنًا رئيسيًا للحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة وقوى الأمن"، ولكنها ليست كفيلة بذلك وحدها، حيث إنها توفر "فقط الإطار القانوني الرئيسي"، من خلال النص على "أهم المبادئ والقواعد"، ليتم تفصيلها في التشريعات الخاصة[31]. وبالتالي، فإن الدستور "ليس بإمكانه سوى إعطاء حلول مؤقتة لمعضلة تتجدد دائمًا وهي مكان الجيش في المجتمع"[32]. ولكن هذه الحقيقة لا ترتقي إلى درجة القول بـ "أن هناك سننًا كونية لمعالجة العلاقات المدنية العسكرية، منها أنها يجب أن تتم بعيدًا عن

(29) هذا في ما يتعلق بالدستورين السابقين (1971 و 2012)، أما الدستور الحالي (2014)، فتعذر الوقوف على قرارات بخصوصه. ينظر مثلًا: رقم 36 لسنة 9 قضائية، في 14/ 3/ 1992؛ رقم 34 لسنة 13 قضائية، في 20/ 6/ 1994؛ رقم 3 لسنة 35 قضائية، في 25/ 5/ 2013. متوافرة عبر موقع المحكمة: https://bit.ly/3hyTJYf

(30) قوبل طلبه بترحيب سريع من رئيس الجمعية، وقال له – بما معناه – "اكتب ما تشاء"! ينظر التسجيل خلال إحدى الجلسات: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 5/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/bTzgi7

(31) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية، ص 2.

(32) دوهاميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 443.

النصوص الدستورية"[33]؛ ذلك أن الأداة التشريعية، ولا سيما على المستوى الدستوري، من شأنها أن تقيد حدود اختصاصات الجيش وامتيازاته، من دون التنكر لأهمية الآليات الأخرى.

في هذا الخصوص، هناك من يربط بين تحقيق "الاحتراف العسكري" وتقييد دور الجيش في الدستور، مع وجود ضمانات أخرى - غير الدستورية - للسيطرة المدنية، خصوصًا في ما يتعلق بحدود تفسير الدستور[34]. وفي هذا السياق، هناك من يتطلع إلى صلاحيات الجيش في الدستور والقانون، ما يقوض السيطرة المدنية[35]، وبصورة خاصة في ضوء "ميل القوات المسلحة [...] إلى توسيع استقلاليتها وتعزيزها، للعمل كمؤسسات وليس كجزء من الإدارة"[36]، وهو ما يتناقض ومبدأ السيطرة المدنية، حيث إن الجيش لا يتمتع "بالشرعية الديمقراطية"، في ضوء كون قادته "يعيَّنون ولا يُنتخبون"[37]. ولذلك، فإن هناك دعوات لتحديد مكانة الجيش ودوره بموجب أحكام دستورية وقانونية، أو وفقًا لتعبير هوريو: "إقامة نوع من المعسكر القانوني للجيش"، حيث يرى أنه "لفصل السلطة العسكرية عن السلطة المدنية هناك أسلوبان معقولان [...]: أسلوب

---

(33) عبد الفتاح ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير الثورات الديمقراطية؟: قراءة في التجربة الدستورية المصرية بعد ثورة يناير"، **المجلة المغربية للسياسات العمومية** (المغرب)، العدد 18 (خريف 2015)، ص 75، حيث يرى أن المعالجة تكون "على يد كافة القوى السياسية الرئيسية، وبشكل تدريجي، ومعلن، وشفاف، بما يؤدي في النهاية إلى تقوية الجيش والديمقراطية معًا".

(34) ينظر: جاويد مسعود وأوشا ناتاراجان، "التحول الديمقراطي والإصلاح الدستوري في مصر وإندونيسيا"، في: **الربيع العربي في مصر: الثورة وما بعدها**، تحرير بهجت قرني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 283-284. وفي سياق متصل ينظر: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، تقرير مؤتمر حكم القطاع الأمني في مصر: **العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر**، مونترو، سويسرا، 2-4 نيسان/ أبريل 2014، ص 7، في: https://bit.ly/3yozeW9

(35) أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر: نحو السيطرة المدنية؟"، مجلة **عُمران** (قطر)، مج 2، العدد 6 (خريف 2013)، ص 147.

(36) سيرّا، "أبعد من تهديد الديموقراطية"، ص 121؛ وفي سياق متصل ينظر: نارسيس سيرّا، **الانتقال العسكري: تأملات حول الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة**، ترجمة وفيقة مهدي (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 46-47.

(37) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 4.

التمركز الإقليمي وأسلوب التمركز القانوني"[38]. ونجد لدى مكيافيلّي مثل هذا التوجه[39].

تتحدد مكانة الجيش في النظام الدستوري من خلال "ما له" من اختصاصات و"ما عليه" من رقابة مدنية. وينظر العسكريون إلى رقابة المدنيين "باعتبارها عقابًا للمؤسسة العسكرية وتدخّلًا في مجالها المهني"[40]. وعادة ما تهتم الدساتير - الديمقراطية منها على وجه الخصوص - بإيراد أحكام خاصة وصريحة بالرقابة المدنية على الجيش، سواء الرقابة من خلال السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية وغيرها من الأجهزة المتخصصة (يُنظر الملحق: 10-ز)، وهو التوجه الذي يأتي منسجمًا مع معايير دولية في هذا الخصوص، خصوصًا أحكام "مدونة OSCE" (المادتان 20-21)، و"الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم الرشيد" (المادة 14)[41]، وقرارات صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة[42]. أما الدستور المصري الساري

---

(38) فيما يقصد بالثانية ما أشير إليه أعلاه، يقصد بالأول "التفريق بين أقاليم مدنية وتعود فيها السلطة لموظفين مدنيين، وأقاليم عسكرية تعود السلطة فيها لرؤساء عسكريين". ولكنه يدرك أن الأسلوب الأول بات متعذرًا في هذا الزمن، فيما خبرته حضارات قديمة. ينظر: أندريه هوريو، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ج 1، ط 2، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977)، ص 118-120.

(39) ينظر: نيقولا ميكافيللي، **في فن الحرب**، ترجمة هشام البطل (القاهرة: مكتبة النافذة، 2010)، ص 27-28.

(40) عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي"، ص 36.

(41) مصدر الميثاق: نسخة رسمية من مشروع الميثاق باللغة العربية، متوافرة على موقع "اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب"، شوهد في 24/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/V4EQD5. وكما أشير سابقًا، فإن الميثاق لم ينفذ بعد، كما أن مصر لم تنضم إليه حتى الآن (حتى تاريخ الاسترجاع)، مع العلم بأن فكرة الميثاق، أو للدقة أبرز أحكامه (عدم الاعتراف بحكومات الانقلابات العسكرية)، تعود إلى القمة السنوية لمنظمة الوحدة الأفريقية لعام 1999، التي عُقدت برئاسة مبارك (مصر). ينظر:

A. B. Assensoh & Yvette M. Alex-Assensoh, *African Military History and Politics: Coups and Ideological Incursions,1900-Present* (New York: Palgravetm, 2002), p. 165.

(42) ينظر مثلًا: البند (1/ ج/ 9) في قرار الجمعية العامة رقم (55/ 96) الموسوم بـ "تعزيز الديمقراطية وتعزيزها"، شوهد في 15/ 4/ 2019، في: https://bit.ly/2XXKpcu

وموروثه الدستوري، فلم يورد أحكامًا كهذه، بل على العكس، أورد أحكامًا تعيق - بل وأحيانًا تمنع - قيام رقابة مدنية حتى وفقًا للقواعد العامة.

لمّا كانت الرقابة - عمومًا - تبعية للاضطلاع باختصاص، ولمّا رجحت، في الحالة المصرية، كفة الاختصاصات على كفة الرقابة، فإن مدخل دراستها الأساسي هو الاختصاصات. هذه الاختصاصات يمكن تصنيفها إلى مجموعتين كبيرتين، تُرَدّ كل منهما إلى منظومة قائمة بحد ذاتها، ولكن في الوقت ذاته ليس في الإمكان فصلهما كليًا إحداهما عن الأخرى: منظومة السلطة، ومنظومة الحقوق. وفيما يُبحث في الأولى في مدى "مساهمة" الجيش فيها (الفصل الثالث)، يُبحث في الثانية مدى "الامتيازات" التي يتمتع بها الجيش فيها (الفصل الرابع).

لا شك في أن المقاربة الموضوعية هي الأهم، وستكون موضع التركيز في تناول فصلَي هذا القسم من الدراسة، إلا أن من شأن التمهيد لها بمقاربة شكلية إثراء التناول. لهذه المقاربة بُعدان اثنان، شكليان في ظاهرهما ويعكسان حضورًا ماديًا للجيش في جوهرهما: البُعد الأول مكانة الجيش في هيكل تبويب الدستور، والبُعد الثاني عدد المواد وحجم النص المخصص للأحكام ذات العلاقة بالجيش في الدستور. وهي الأحكام التي تتوزع عادة بين التفريعة (الباب) الخاصة بالجيش وعموم الدستور (يعتمد على أسلوب الصياغة).

في ما يتعلق بالبُعد الأول، وعلى صعيد الموروث الدستوري المصري، باستثناء وثيقتين من أقصر الوثائق عمرًا وأكثرها شحًّا في الإشارة إلى الجيش (دستور 1958 وإعلان 1962)، لطالما حظي الجيش بتفريعة خاصة في الدستور[43]، واستمرت هذه السمة في دستورَي ما بعد الثورة[44].

(43) ظهرت في دستورَي 1932 و1930 بدرجة "باب" (أعلى درجة تقسيم) بعنوان "القوة المسلحة". أما دستورا 1956 و1964، فخصا فرعًا بعنوان "الدفاع الوطني" ضمن الفصل الخاص بـ"السلطة التنفيذية"، مناظرين بين هذا الفرع والفروع الثلاثة الأخرى في الفصل (رئيس الجمهورية، الوزراء، الإدارة المحلية). أما دستور 1971، فخصص فصلًا بعنوان "القوات المسلحة ومجلس الدفاع الوطني" ضمن الباب الخاص بـ"نظام الحكم"، مناظرًا بين هذا الفصل والفصول السبعة الأخرى في هذا الباب (من بينها رئيس الدولة، وفصل لكل سلطة من السلطات الثلاث).

(44) خصص دستور 2012 فصلًا بعنوان "الأمن القومي والدفاع" ضمن الباب الخاص بـ"السلطات =

وبذلك يلاحَظ أن الجيش المصري حافظ على تمايز مكانته الشكلية في النص الدستوري، مناظرًا للسلطات الثلاث. أما على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فإن ثلاثة منها لم تخصص تفريعة للجيش وشؤون الدفاع (تونس والجزائر وفرنسا)[45]، فيما خصصت البقية تفريعة لذلك، وإلى حد ما توافقت مع مسلك المشرع الدستوري المصري.

أما على صعيد البُعد الثاني في المقاربة الشكلية، فإن دستور 2014 يتصدر جميع المواثيق الدستورية المصرية في عدد المواد وحجم النص المخصص للجيش وشؤون الدفاع، سواء على مستوى الأحكام الواردة في التفريعة الخاصة بالجيش، أو على مستوى الأحكام ذات العلاقة الواقعة خارجها[46]. ويليه في الترتيب دستور 2012. ومقارنةً بدستور 1971 (القائم قبل الثورة)، فإن المساحة المخصصة في دستورَي 2012 و2014 تضاعفت نحو 4-5

=العامة"، وخصص دستور 2014 فصلًا بعنوان "القوات المسلحة والشرطة". وقد ناظر كل من الدستورين بينه وبين الفصول الأخرى (من بينها فصل خاص بكل سلطة من السلطات الثلاث وغيرها)، فيما لم يتضمن أي من الإعلانات الدستورية - خلال الانتقال - تفريعة خاصة بالجيش أو سواه.

(45) بما يؤشر إلى أهمية مقاربة هذا البُعد، يُشار إلى أن المشرع الدستوري التونسي تراجع عن إفراد تفريعة خاصة بالجيش والأمن (كما ظهر في المسودة الأولى، متوافرة عبر الرابط: https://goo.gl/qjcPBU)، بناء على تخوفات أثارها نواب حزب النهضة باعتبار أن ذلك قد يعكس "تفكك الدولة"، ولذلك ذهب المشرع ليوزع "أهم الأفكار" بين أبواب الدستور. المصدر: مقابلة شخصية مع المحامي عمر الشتوي، رئيس لجنة السلطتين التشريعية والتنفيذية بالمجلس التأسيسي (تونس-مونبليزير، 26/5/2016، 9:30-11:00).

(46) في ضوء تباين معايير تصنيف الأحكام الواقعة خارج التبويب الخاص بالجيش وشؤون الدفاع، يوضح الجدول التالي مقارنة بين الدساتير التي خصصت تفريعة للجيش وشؤون الدفاع، وذلك من حيث عدد المواد الواردة في التفريعة الخاصة وحجم النص (عدد الكلمات).

الدستور / من حيث	1923	1930	1956	1964	1971	2012	2014
عدد المواد	2	2	8	6	4	6	6
حجم النص	18	18	97	70	83	332	436

مرات[47]. وبالمقاربة مع عينة الدساتير المختارة[48]، يلاحَظ أن دستور 2014 يأتي في مكانة وسطية بينها.

هكذا، يلاحَظ أن دستورَي مصر ما بعد الثورة أسرفا في تنظيم الجيش وشؤون الدفاع. والملاحظة هذه لا تأتي خاصة بهذا الموضوع فحسب، بل إنهما يُعتبران أيضًا أكبر الدساتير المصرية حجمًا في الإجمال، ويأخذان على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة وضعًا وسطيًا[49]. وكما هو معلوم،

---

(47) هناك من عزا قلة عدد المواد الخاصة بالجيش في دستور 1971 إلى كون الدولة أصلًا كانت تحت تأثير عسكري كبير. ينظر:
Tilmann J. Röder, "State Control over the Military or Military Control over the State?: A Comparison of Selected Arab Constitutions." in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring*, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016), p. 291.

(48) وفقًا للتوضيح ذاته الخاص بالجدول السابق، يوضح الجدول التالي مقارنة بين عينة الدساتير المختارة التي خصصت تفريعة للجيش وشؤون الدفاع. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الدستورين البرتغالي والتركي نصّا على كثير من الأحكام ذات العلاقة بالجيش والدفاع خارج التبويب الخاص به. كما أن دستور جنوب أفريقيا نظم، إضافة إلى الجيش، أجهزة أمنية أخرى، وجملة من الأحكام عامة لجميع الأجهزة بما فيها الجيش. وبالتالي، تتوجب قراءة الجدول التالي في ضوء هذه الملاحظة.

الدستور / من حيث	البرتغال	تركيا	جنوب أفريقيا
عدد المواد	4	2	7
حجم النص	393	245	514

(49) يوضح الجدول التالي مقارنة بين ثلاثة من دساتير مصر من جهة، وعينة الدساتير المختارة من جهة أخرى، من حيث حجم الدستور (عدد المواد وعدد الكلمات)، علمًا بأنه جرى احتساب الديباجة بخصوص جميع الدساتير، ولم تُحتسب الملاحق المرفقة بدستورَي جنوب أفريقيا وفرنسا. كما تجدر الإشارة إلى أنه جرى تقريب عدد الكلمات إلى أقرب مئة.

الدستور / من حيث	دساتير مصرية			عينة الدساتير المختارة					
	1971	2012	2014	البرتغال	تركيا	تونس	الجزائر	جنوب أفريقيا	فرنسا
عدد المواد	212	236	247	296	202	149	218	243	113
حجم النص	7,700	10,500	13,400	26,500	23,600	7,800	9,700	27,200	8,400

فإن أصول الصياغة الدستورية الناجحة تقتضي الإيجاز. وفي هذا الخصوص عادة ماتُستحضر مقولة نابليون: "الدستور الجيد يجب أن يكون مقتضبًا وغامضًا"[50].

(50) ينظر: واصف الحركه، "العمل بالدستور وتطبيقه"، في: **صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية: الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن** (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم والمكتبة الشرقية، 2014)، ص 21-22.

الفصل الثالث

مساهمة الجيش في منظومة السلطة

يقول أنور عبد الملك إن "الجيش يوجد بالتحديد في قلب السلطة [،] أو عند نقطة الالتقاء بين المشروع السياسي الوطني والجهاز الذي يضمن حمايته"[1]. ويقول منذر سليمان: "لو خُير العسكريون العرب أن يطلقوا تعبيرهم المفضل، لأردفوا [من] دون تردد [أن] السلطة (أو الحكم) هي من الخطورة والأهمية بمكان لتُترك أو تؤتمن للمدنيين"[2]. إن مفهوم السلطة (أو السلطة السياسية) في هاتين العبارتين - الأولى خصوصًا - يأخذ معناه الواسع، أي "القدرة على ممارسة القيادة وتنظيم المصالح في المجتمع عبر ممارسة العنف المادي المنظم أو التهديد باستعماله"[3]. أما هذا الفصل، فيأخذ معنًى دقيقًا للسلطة: الاختصاصات وممارستها.

---

(1) أنور عبد الملك، **الجدلية الاجتماعية**، ترجمة سامية الجندي وعبد العظيم حماد (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، 2005)، ص 214؛ أنور عبد الملك، "الجيش في الأمة: إسهام في نظرية سوسيولوجية للسلطة"، في: **الجيش والحركة الوطنية: مصر - فيتنام - الباكستان - إندونيسيا - اليابان - الصين - الكونغو**، ترجمة حسين قبيسي، إشراف أنور عبد الملك (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2012)، ص 18. يُعتبر عبد الملك (1924-2012) من أوائل الكتّاب العرب الذين عُنوا بدارسة علاقة الجيش بالسياسة. صدر له جملة من المؤلفات المهمة. ينظر: ماهر عبد القادر محمد، "الأمة والجيش: خيوط رفيعة في فكر أنور عبد الملك"، مجلة **أوراق فلسفية** (مصر)، العدد 37 (2013)، ص 235-238.

(2) منذر سليمان، "الجيش والسلطة في الوطن العربي"، في: **الحوار العربي-التركي بين الماضي والحاضر** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010)، ص 467.

(3) محمد شفيق صرصار، "تقييد السلطة السياسية في الفكر العربي الإسلامي الوسيط"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنار، تونس، 2007/ 2008، ص 10.

للجيش تجاه السلطة بمعناها الدقيق نزعتان تتصلان برؤيته مكانته في النظام الدستوري: **الأولى** نزعة إلى الاستقلال في تنظيم المؤسسة العسكرية، خصوصًا من خلال التعيينات في المراكز العسكرية العليا (الفرع: أولًا)، **والثانية** نزعة إلى التأثير في السياسات العامة للدولة، خارج الإطار الداخلي للمؤسسة، خصوصًا في ما يتعلق بالسياسات الأمنية والدفاعية (الفرع: ثانيًا).

أولًا: نزعة الاستقلالية في تعيينات المراكز العسكرية العليا

لا شك في أن استقلالية الجيش في تنظيم المؤسسة العسكرية يُعتبر مخالفًا لجميع معايير حكامة القوات المسلحة، وذلك بسبب تناقضها مع مبدأ السيطرة المدنية الذي يُعتبر قيدوم منظومة العلاقات المدنية – العسكرية؛ فحتى في ما يتعلق بنظرية "الانفصال"، فإن الانفصال المقصود به هو "فصل المؤسسة العسكرية المحترفة عن السياسة [بما] لا يترك لها أي سبب للتدخل في السياسات والمؤسسات المدنية، ويقتضي فرض هذا الانفصال مجموعة من المؤسسات المدنية لديها القدرة على فرض السيطرة السياسية على القوات المسلحة للدولة"[4]. وبذلك، فإن الاستقلالية تعني بالضرورة الانتقاص من اختصاصات السلطة المدنية لمصلحة المؤسسة العسكرية، وتحرُّر الثانية من رقابة الأولى. وتبرز استقلالية الجيش في تنظيم المؤسسة العسكرية في جوانب عدة، لكن أبرزها التعيينات في المراكز العسكرية العليا[5].

ناهيك بكون الجيش تنظيمًا هيكليًا يحتكم أفراده إلى نظام رتب عسكرية صارم يُلزم الأقل رتبة إطاعة الأعلى منه، فإن للمستوى الأعلى للمؤسسة العسكرية سلسلة قيادة تربطها بالدولة إداريًا ووظيفيًا. وفيما تكون سلسلة

---

(4) ينظر بخصوصها: عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي"، ص 31–37.

(5) ربما يكون القضاء العسكري من بين مجالات الاستقلال، لكون المؤسسة العسكرية تستقل بموجبه عن المحاكم الجزائية النظامية لمحاكمة العسكريين. إلا أن التعاطي الأنسب معه هو من خلال اعتباره امتيازًا للجيش في منظومة الحقوق، ولا سيما في ضوء ضرورة مناقشة ضمانات المحاكمة العادلة، وعلاقة القضاء العسكري بمحاكمة المدنيين. ولذلك سيتم التعرض له في الفصل الرابع.

القيادة هذه لدى بعض الدول صارمة ومختصرة، تكون متشعبة في دول أخرى. في جميع الحالات، هناك ثلاثة مراكز قيادية لا غنى عنها[6]: **الأول** رئيس الدولة بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة (commander-in-chief)؛ **الثاني** وزير الدفاع[7]؛ **الثالث** رئيس الأركان العامة (Chief of General Staff).

هذا النسق أو النموذج الشائع، يمكن الدول أن تعدّله بأساليب عدة، أبرزها اثنان: **الأول** بإدخال مركز رابع، وهو "القائد العام للقوات المسلحة"، ومثالها الخبرة المصرية قبل أن تحسمه بإلحاقه كصفة - وليس كمنصب أو وظيفة متميزة - بوزير الدفاع. استُعمل هذا المركز بداية إما لزيادة المركزية في قيادة المؤسسة العسكرية في حال أُسند المنصب إلى وزير الدفاع إضافة إلى صفته، وإما لإنقاصها في حال أسند المنصب إلى شخص آخر غير وزير الدفاع. أما الأسلوب **الثاني**، فبإلغاء المنصب الثالث (رئيس الأركان العامة) قبالة وجود رئاسات عدة للأركان، تتولى كلٌّ منها فرعًا في الجيش، ومثالها تونس. ولا شك أن في كلتا الحالتين هناك اعتبارات سياسية أثّرت في نسق سلسلة القيادة المعتمد في كل منها (يُنظر الملحق: 11-د)[8].

---

(6) زولتان باراني، "القوات المسلحة وعمليات الانتقال السياسي"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017)، ص 84.

(7) هذه هي التسمية الشائعة للوزير والوزارة المختصّين بشؤون الجيش والدفاع الوطني، ويُعرفان بتسميات أخرى في بعض الدول؛ فمصر ذاتها خبرت ثلاث تسميات، على الأقل، خلال تاريخها المعاصر (الجهادية، الحربية والبحرية، الدفاع). كما أن فرنسا - على سبيل المثال - تستعمل تسمية القوات المسلحة أو الجيوش (La minister, ministère des Armées)؛ فيما خبرت سابقًا تسميات أخرى (الدفاع، الحرب وغيرها). ينظر موقع الوزارة: http://www.defense.gouv.fr

(8) ستعرض الدراسة لذلك بخصوص مصر. أما في تونس، فتضمن الأمر رقم 735 لسنة 1979 المتعلق بـ"تنظيم وزارة الدفاع الوطني"، المعدل بموجب الأمر رقم 454 لسنة 1987، إشارة إلى منصب "رئيس أركان الجيوش لدى وزير الدفاع" (يطلَق على كل فرع من الفروع الثلاثة للجيش اسم جيش، مثل "جيش البر"، ومجموعها "جيوش"). وفي الممارسة، شهدت بعض الفترات إشغال هذا المنصب الذي يُعتبر في طبيعته منصب رئيس للأركان العامة وإن اختلفت التسمية، إلا أن شغور المنصب هو الحالة الأطول زمنيًا؛ فقبل ثورة 2011، كان آخر من شغل هذا المنصب هو الفريق أول محمد سعيد الكاتب (1990-1991)، ليشغر بعده حتى الثورة. وبعد الثورة، شغله لفترة الفريق أول رشيد عمار (2011-2013)، ومنذ ذلك الوقت والمنصب شاغر. يأتي ذلك التجميد على رغم أن القانون لم يمنحه سوى اختصاصات استشارية. ينظر الفصل (3) من الأمر رقم 735 لسنة 1979 المتعلق بـ"تنظيم وزارة=

أما في التجربة المصرية، وبعد أن خرجت من أزمة منصب "القائد العام" كوظيفة مستقلة (على النحو الذي سيجري بيانه)، فرسم قانون "القيادة والسيطرة على شـ[ـؤ]ون الدفاع عن الدولة وعلى القوات المسلحة" لعام 1968[9] سلسلة القيادة على مستويين: **الأول** بخصوص "شـ[ـؤ]ون الدفاع"، **والثاني** بخصوص "القوات المسلحة": وفيما رسم سلسلة القيادة بخصوص الأولى كما يلي: "[1] رئيس الجمهورية. [2] مجلس الدفاع الوطني. [3] وزارة [الدفاع]" (مادة 1)، رسمها بخصوص الثانية على النحو التالي: "[1] رئيس الجمهورية بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة. [2] وزير [الدفاع] بوصفه القائد العام للقوات المسلحة. [3] رئيس أركان حرب القوات المسلحة[10] وأجهزة القيادة العامة. [4] قادة الأفرع الرئيسية بالقوات المسلحة وقياداتهم. [5] قادة المناطق العسكرية والجيوش وقياداتهم" (مادة 2).

بذلك، فإن سلسلة القيادة على مستوى القوات المسلحة يتوافق مع العرض النظري - السابق الإشارة إليه - من حيث التراتبية بخصوص المراكز الثلاثة الأولى، أما بقية سلسلة القيادة فما دونها، فلا تطرح إشكالًا قانونيًا في

= الدفاع الوطني"، **الرائد الرسمي**، العدد 50 (28 و 31 آب/ أغسطس 1979)، ص 2263-2267. وخلال مقابلات شخصية أجراها الباحث في تونس مع رئيس الأركان العامة الأسبق الفريق أول محمد سعيد الكاتب (باردو، 25/ 5/ 2016، 11:30-13:00)، والمتفقد العام للقوات المسلحة اللواء جمال بوجاه (مقر وزارة الدفاع بالقصبة، 13/ 7/ 2016، 10:15-11:45)، أشار الأول إلى أن هنالك مساعي لإعادة تفعيل هذا المنصب بناء على مطالبات مشارك بها، فيما أشار الثاني إلى أن هنالك تفكيرًا في إحياء المنصب ومنحه دورًا فعليًا عملياتيًا.

(9) يُعتبر هذا التشريع أبرز التشريعات الناظمة لشؤون الجيش والدفاع، وستجري الإشارة إليه، أكثر من مرة خلال الدراسة، اختصارًا باسم "قانون القيادة والسيطرة". ينظر: قرار بقانون رقم 4 لسنة 1968، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 (25 كانون الثاني/ يناير 1968).

(10) رئيس أركان حرب القوات المسلحة، هذه تسمية خاصة تتخذها مصر لمنصب رئيس الأركان العامة؛ فالمادة (7/ 1) من القانون المذكور (بصيغة معدَّلة في عام 1971) نصت على أن: "رئيس أركان حرب القوات المسلحة [...] يرأس أجهزة الأركان العامة للقوات المسلحة [...]". في هذه الدراسة، سيشار في غير مواضع الاقتباس الحرفي - من التشريعات المصرية خصوصًا - إلى تسمية رئيس الأركان العامة باعتبارها أكثر شيوعًا في أدبيات العلاقات المدنية-العسكرية. ينظر في اختلاف تسمية رئيس الأركان العامة بين دولة وأخرى: الهيثم الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الثالث (رس-س ت) (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1980)، ص 421.

الأصل؛ إذ إن لكل دولة أن تجتهد في تنظيم مؤسستها العسكرية على ذلك المستوى.

بذلك، يجري الحديث على "المستوى الدستوري" عن ثلاثة مناصب أو وظائف تشكل سلسلة القيادة العسكرية. ولمّا كان القائد الأعلى يكتسب هذا المنصب حكميًا بصفته رئيسًا للجمهورية، فإن شغل هذا المنصب يكون تبعيًا لآلية تنصيب رئيس الدولة انتخابًا أو وراثة أو غير ذلك، وبالتالي لن يتم البحث فيه[11]، فيما سيُعرض لتناول تعيين وزير الدفاع – القائد العام (الفرع: 1)، ورئيس الأركان العامة وغيره من المراكز العسكرية العليا التنفيذية (الفرع: 2).

1 – تعيين وزير الدفاع – القائد العام

خبرت مصر منصب القائد العام للقوات المسلحة منذ العهد الملكي، وفي كثير من الأحيان أُسند هذا المنصب إلى وزير الدفاع، ليجمع بين المنصبين. أما دستورا 2012 (مادة 195) والمعدَّل 2014 (مادة 201)، فإنهما جمعا حكمًا بين "المنصبين" أول مرة بموجب نص دستوري، حيث نصا كلاهما بالصيغة ذاتها على أن "وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، ويعيَّن من بين ضباطها"[12]، فيما خلا دستور 1971 من أي إشارة إلى القائد العام. كما أضاف دستور 2014 حكمًا فريدًا، اعتُبر أحد أكثر أحكام هذا الدستور إشكالية، وقد تضمنته المادة (234) – ضمن الأحكام الانتقالية – بنصها على أن "يكون تعيين وزير الدفاع بعد موافقة المجلس [العسكري]، وتسري أحكام هذه المادة لدورتين رئاسيتين كاملتين اعتبارًا من تاريخ العمل بالدستور".

في هذا السياق (تعيين وزير الدفاع – القائد العام)، أورد دستور 2014 حكمًا آخر لم يأت إلى إيراده دستور 2012، وهو متعلق أساسًا بآلية تشكيل

(11) إلا أنه سيتم البحث في صلاحيات الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة في أكثر من موضع خلال هذه الدراسة.

(12) بذلك، فإن ما جاء في دستوري ما بعد الثورة يختلف عما ورد في دستور 1956 بإجازته الجمع بين الوظيفتين (مادة 171). وهو ما سيشار له بمزيد من التفصيل لاحقًا.

الحكومة؛ إذ نصت المادة (146) منه – الخاصة بإجراءات تشكيل الحكومة – في الفقرة (3) على أن "في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، يكون لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، اختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل".

أما على صعيد عينة الدساتير المختارة، فلم يتضمن أي دستور منها إشارة إلى منصب القائد العام للقوات المسلحة، باستثناء ما تضمنه المادة (117/ 3) من الدستور التركي من إشارة إلى منصب قائد القوات المسلحة[13] الذي يتولاه رئيس الأركان العامة إضافة إلى صفته تلك، ويحل "نيابة" عن رئيس الجمهورية في أوقات الحرب قائدًا أعلى للقوات المسلحة[14]. وبإشارة الدستور التركي إلى المناصب الثلاثة المذكورة (وفي مادة واحدة)، يُرجح إن تلك الصفة (قائد القوات المسلحة) هي تسمية خاصة مناظِرة لتسمية القائد العام للقوات المسلحة. وبالتالي، فإن هذا المنصب هو، على الأرجح أيضًا، ابتكار عربي أو شرقي؛ فإضافة إلى الدستورَين المصري والتركي، أشار إليه – من خارج عينة الدساتير المختارة – دستورا العراق والسودان[15]. ربما يدعم هذا الطرح تعذر الوصول إلى مرادف أو ترجمة معتمدة لمنصب القائد العام للقوات المسلحة باللغة الإنكليزية[16].

---

(13) (The Commander of the Armed Forces) الترجمة وفقًا للنسخة الإنكليزية التي ينشرها موقع: www.constituteproject.org

(14) تُعتبر هذه أحد أبرز الأمثلة لتركيز سلسلة القيادة العسكرية.

(15) دستور العراق لعام 2005، المادتان (73، 78)؛ ودستور السودان لعام 2005، المادة (63).

(16) فبالنسبة إلى موقع "CONSTITUTE" (في ضوء ما يُتوقع منه من احترافية وموثوقية، بحكم القيمة الاعتبارية للجهات القائمة عليه)، فإنه غالبًا ما يرادف في الترجمة بين تسميتي القائد الأعلى [...] وCommander-in-Chief [...]. (من ذلك على سبيل المثال الترجمة/ التسمية التي وردت في عينة الدساتير المختارة جميعها)، إلا أنه في ترجمته النسخ الإنكليزية لدساتير مصر والعراق والسودان، وفي ضوء تضمينها كلا منصبي القائد الأعلى والقائد العام، فإنه اتخذ مسلكين متباينين: **الأول** بخصوص الدستور السوداني، حيث ترجم كلا المنصبين إلى Commander-in-Chief! (المادتان 63، 65). أما المسلك الثاني، فهو بخصوص الدستورين المصري (لعام 2014، مادة 201) والعراقي (مادة 78)؛ حيث ترجم منصب القائد العام فيهما إلى Commander-in-Chief (وهي التي الأصل فيها أن تعني بشكل دقيق القائد الأعلى). ولكونه عمد إلى ذلك، ذهب – باحثًا عن بديل- ليترجم منصب القائد الأعلى حرفيًا، فترجمها في=

في الإجمال، هناك من ينتقد وجود منصب القائد العام في ظل كون رئيس الدولة هو القائد الأعلى، بداعي أن من شأن ذلك أن "يخلق مخاطر الصراع داخل الجيش"، ولا سيما أن الدستور المصري لم يوضح ما إذا كان القائد الأعلى (رئيس الجمهورية) أو القائد العام (وزير الدفاع) "هو من يمارس السلطة المطلقة على الجيش"[17]. ولكن في المقابل، هناك من يدعو إلى عدم تفرد رئيس الدولة أو سواه بالسلطة على الجيش من ذات منطلق عدم مقبولية ترؤس رئيس الدولة المجلس الأعلى للقضاء[18].

من المرجحَّ أن ابتكار منصب القائد العام في مصر جاء نتيجة ظروف سياسية، إلا أن من المؤكد أن هذا المنصب استُخدم منذ عام 1952 حتى الآن لدواعٍ سياسية. أما وجود هذا المنصب في العراق والسودان، فعلى الأغلب هو من قبيل "الاستيراد" من/ التأثر بـمصر التي اعتُبرت لفترة طويلة رائدة العسكرية العربية، ولا سيما خلال عهد عبد الناصر.

بالعودة إلى النصوص التي تضمنها دستور 2014 في المواد (201، 234، 146) يلاحَظ أنها قررت أربعة أحكام في هذا الخصوص: **أولًا** الجمع الحكمي بين منصبي وزير الدفاع والقائد العام؛ **ثانيًا** الخلفية العسكرية لوزير الدفاع - القائد العام؛ **ثالثًا** تعليق تعيين وزير الدفاع فترة معينة على موافقة المجلس العسكري؛ **رابعًا** خصوصية اختيار وزير الدفاع (ووزراء حقائب

= الدستور المصري إلى The Supreme Commander (المادة 152)، فيما ترجمها في الدستور العراقي إلى The High Command[er] (المادة 73). وهاتان التسميتان اشتُقتا من تسميات خاصة قديمة في ألمانيا وروسيا، وليستا تسميتين أو مصطلحين علميين متفقًا عليهما.

ملاحظة: العرض السابق بالاستناد إلى الموقع المذكور، شوهد في 20/ 8/ 2017.

(17) سوجيت شودري وريتشارد ستايسي، "دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية: تقاسم السلطة الأفقي في الإطار شبه الرئاسي (دراسة تحليلية)"، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز التحولات الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك، تموز/ يوليو 2013، ص 17. كما هو واضح من عنوان المرجع، فالحديث هنا حول دستور 2012، إلا أن دستور 2014 لم يُحدث تغيرًا في هذا الخصوص.

(18) محمد فائق، مداخلة نقاش في: **الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 103.

سيادية أخرى) في حال تشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية. وفيما يتمايز الحكم الأول بكونه يعبّر عن رؤية كرستها الممارسة قبل النص الدستوري (الفرع: أ)، فإن الأحكام الثلاثة الأخرى تندرج ضمن فكرة القيود على تعيين وزير الدفاع – القائد العام (الفرع: ب).

أ- الجمع الحكمي بين منصبَي وزير الدفاع والقائد العام

حسم دستور 2014، ومن قبله دستور 2012، بنصهما على الجمع الحكمي بين منصبي وزير الدفاع والقائد العام، مسألة كانت في ما مضى موضع شد وجذب، إلى أن كُرست بفعل الممارسة بداية والقانون العادي تاليًا منذ عقود على قيام الثورة. وفيما تُرد نشأة منصب وزير الدفاع في مصر ("ناظر الجهادية" حينها) إلى أول حكومة شهدتها البلاد مع بداية النظام الوزاري في صيف عام 1878[19]، فإن منصب القائد العام ظهر بعد أكثر من سبعين عامًا. وبذلك، يجدر، قبل تناول العلاقة بين المنصبين (الفرع: أ. ب) التي حسمت أخيرًا بتكريس الجمع بينهما، أن تُدرَس خصوصية منصب القائد العام في الخبرة التاريخية المصرية (الفرع: أ. أ).

(أ. أ) خصوصية منصب القائد العام

بالإشارة إلى الفرضية السابقة بشأن نشأة منصب القائد العام وتطوره لدواع سياسية، فإن اختبار هذه الفرضية تقتضي دراسة نشأة المنصب (الفرع: أ. أ. أ)، والتحولات التي طرأت عليه خلال الجمهورية الأولى (الفرع: أ. أ. ب).

(أ. أ. أ) نشأة منصب القائد العام

تُرد نشأة منصب القائد العام للقوات المسلحة في مصر إلى عام 1950 (خلال الحكم الملكي)، حين صدر في بداية العام المذكور مرسوم

---

(19) ضمت أول حكومة بداية ثلاث وزارات (نظارات) فقط، من بينها الدفاع (الجهادية). ينظر: محمد الجوادي، **البنيان الوزاري في مصر: 1878-2000**، ط 2 (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2005)، ص 31، 305.

"بإنشاء وظيفة قائد عام للقوات المسلحة وتعيين اختصاصاتها"[20]، مع خلو الموروث التشريعي السابق من إشارة إلى هذا المنصب[21]. وبموجب المادة (1) من المرسوم المذكور، أنشأت هذه الوظيفة "بوزارة الحربية والبحرية" (وزارة الدفاع) لـ "تضم هيئة أركان حرب الجيش والقوات البرية والبحرية والجوية والقوات المرابطة والمصالح العسكرية التابعة" للوزارة. وأناط المرسوم بشاغل تلك الوظيفة "إصدار الأوامر والنشرات العسكرية بعد إقرارها من الوزير"، وأن "تُعرض عليه كذلك قرارات لجان الضباط قبل اعتمادها من الوزير". وبذلك، يلاحَظ أن الأصل في شاغل هذه الوظيفة أن يكون مرؤوسًا لوزير الدفاع.

أما في ما يتعلق بتعيين شاغل الوظيفة، فنيط هذا الاختصاص بالملك الذي يمارسه من خلال "أمر ملكي" (مادة 2). وبالفعل، وعقب صدور المرسوم المذكور، سرعان ما صدر أمر ملكي بتعيين أول قائد عام للقوات المسلحة[22]، ليستقيل بعد أقل من 11 شهرًا[23]، ويعاود تعيينه نفسه - مرة أخرى - بعد نحو أربعة أشهر[24]. وبذلك، يلاحَظ أن هذا المنصب لم يكن مستقرًّا في الممارسة، خلال تلك الفترة، خصوصًا أن ما من إشارة إلى شغله خلال الفترة بين استقالة أول قائد عام وإعادة تعيينه.

---

(20) غير مرقم، صادر بتاريخ 16/ 2/ 1950 (بيانات النشر غير ظاهرة).

(21) قبل ذلك التاريخ، لم يتضمن الموروث التشريعي المصري بخصوص تسمية القائد العام إلا في سياقين بعيدين عن المنصب قيد الدراسة: **الأول**، من خلال الإشارة إلى القائد العام للقوات البريطانية والقائد العام لقوات البحر الأبيض المتوسط [البريطانية] (بما له صلة بالاستعمار البريطاني). ينظر على سبيل المثال: قانون رقم 80 لسنة 1936، **الوقائع المصرية**، العدد 132 غير اعتيادي (22 كانون الأول/ ديسمبر 1936)، ص 1-16. أما **الثاني**، فمن خلال الإشارة إلى قائد عام السلاح البحري الملكي. ينظر: مرسوم (من دون رقم) لسنة 1949، **الوقائع المصرية**، العدد 148 (24 تشرين الثاني/ نوفمبر 1949).

(22) الفريق محمد حيدر باشا، بموجب الأمر الملكي رقم 13 لسنة 1950، **الوقائع المصرية**، العدد 22 (20 شباط/ فبراير 1950)، ص 2.

(23) أمر ملكي رقم 59 لسنة 1950 "بقبول استقالة [...]"، **الوقائع المصرية** (12 تشرين الثاني/ نوفمبر 1950).

(24) أمر ملكي رقم 23 لسنة 1951، **الوقائع المصرية** (14 أيار/ مايو 1951).

إضافة إلى الاختصاصات التي تضمّنها مرسوم إنشاء الوظيفة، نيط بالقائد العام - بموجب تشريعات أخرى - عضوية المجلس الأعلى لمصانع وزارة الحربية والبحرية[25]، وحصل على استثناء (امتياز) من حكم القانون بحظر الزواج من أجنبية المقرر على الضباط وصف الضباط وموظفي وزارة الدفاع[26]. ولا شك أن في ذلك دواعي شخصية لتستثني منصبًا عسكريًا رفيعًا كهذا من الحظر المقرر على من هم أدنى منه رتبة، وكان من باب أولى أن يخضع له قبل من هم دونه.

مع قيام ثورة 1952، أخذ هذا المنصب وضعًا خاصًّا؛ ففي يوم بدء حركة الجيش، قدم القائد العام استقالته[27]. ومع تشكيل أول حكومة برئاسة مدني، واحتفاظه - إضافة إلى رئاسة الحكومة - بوزارة الدفاع، من دون مشاركة أي من أعضاء مجلس قيادة الثورة في الحكومة (كما سبقت الإشارة)، أجبر الملك فاروق على تسمية رئيس حركة الجيش (القائد الصوري) اللواء نجيب قائدًا عامًّا للقوات المسلحة[28]، ورخص له مجلس الوزراء بتشكيل المجالس العسكرية العالية، وبالتصديق على تلك المجالس[29]. وبذلك اكتفى الضباط الأحرار بدايةً بهذا المنصب، قبل أن يتسربوا سريعًا إلى مجلس الوزراء. وحرص نجيب على استخدام هذه الصفة في إصداره جملة من التشريعات، ومنها ما كان على المستوى الدستوري (إعلانا ديسمبر 1952 وفبراير 1953).

---

(25) بموجب قانون رقم 140 لسنة 1951، **الوقائع المصرية**، العدد 85 (1 تشرين الأول/ أكتوبر 1951)، ص 2-3.

(26) حيث قرر الحظر بموجب القانون رقم 8 لسنة 1948، **الوقائع المصرية**، العدد 11 (29 كانون الثاني/ يناير 1984)، ص 2. أما الاستثناء، فجاء بموجب تعديل على القانون الأصلي، بإضافة المادة (4 مكرر) (لا تظهر شبكة قوانين الشرق بيانات القانون المعدل).

(27) مكتبة الإسكندرية، أرشيف الرئيس عبدالناصر، نقلًا عن مصادر صحفية، شوهد في 21/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/FFAFGT

(28) مرسوم بدون رقم لسنة 1952، **الوقائع المصرية**، العدد 115 (28 تموز/ يوليو 1952).

(29) قرار مجلس الوزراء بدون رقم لسنة 1952، صادر بتاريخ 30/ 7/ 1952، **الوقائع المصرية** (4 آب/ أغسطس 1952).

(أ. أ. ب) التحولات في منصب القائد العام

مع تولّي عبد الحكيم عامر هذا المنصب منذ عام 1953، وجمعه منصب وزير الدفاع معه[30]، وحتى عزله من الحياة السياسية ووضعه تحت الإقامة الجبرية في عام 1967، دخل هذا المنصب في جملة من التحولات؛ ففي البداية عمل عامر - وفقًا لنظرته إلى استقلال الجيش عن مؤسسات الدولة - على تعزيز هذا المنصب، مستفيدًا من حظوته الشخصية لدى رئيس الجمهورية (عبد الناصر)[31]، وصولًا إلى درجة ذهب فيها ليستقل بالجيش عن الرئيس نفسه[32]، في ما عُرف بـ"الانقلاب الصامت"[33]. لكن، مع إعفاء عامر من وزارة الدفاع في عام 1962، عقب انفكاك الوحدة مع سورية[34]، وإسنادها إلى وزير مدني (عبد الوهاب البشري)[35]، جرى تجميد منصب القائد العام وإفراغ منصب وزير الدفاع من أبرز سلطاته، بموجب قرار بقانون نُقلت بموجبه اختصاصات المنصبَين "الواردة في القوانين المنظمة لذلك" إلى مجلس الدفاع القومي[36].

---

(30) على النحو الذي سيشار إليه في ما يلي.

(31) يشار إلى أن عامر شغل كثيرًا من المراكز، ومن أكثرها غرابة - لتجتمع مع منصبه العسكري الرفيع - الإشراف على الطرائق الصوفية ومؤسسة النقل العام ورئاسة اتحاد كرة القدم وغيرها! ينظر: عزمي بشارة، **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص 153-154.

(32) Ibrahim A. Karawan, "Egypt," in: *The Political Role of the Military: An International Handbook*, Constantine P. Danopoulos & Cynthia Watson (eds.) (London: Greenwood Press, 1996), p. 112.

(33) السيد يسين، **ثورة 25 يناير بين التحول الديمقراطي والثورة الشاملة**، ط 2 (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2012)، ص 123.

(34) كان ذلك بفعل انقلاب عسكري، قاده مدير مكتب عامر في الإقليم الشمالي للجمهورية المتحدة (سورية)، وتقصير عامر في إدارة الأزمة. جاء إعفاء عامر ضمن حركة تغيير واسعة شملته وجميع نواب رئيس الجمهورية والوزراء ونوابهم. ينظر: قرار رئيس الجمهورية بقبول استقالاتهم رقم 2873 لسنة 1962، **الجريدة الرسمية**، العدد 3 (28 أيلول/ سبتمبر 1962)، ص 2444.

(35) بموجب: قرار رئيس الجمهورية رقم 2875 لسنة 1962، **الجريدة الرسمية**، العدد 224 (29 أيلول/ سبتمبر 1962).

(36) قرار بقانون رقم 133 لسنة 1962، **الجريدة الرسمية**، العدد 224 (29 أيلول/ سبتمبر 1962).

قبالة هذا الوضع، وفيما كان يُتوقَّع أن يُعاقَب عامر على تقصيره في إدارة الأزمة في سورية بما أدى إلى انفصال جمهورية الوحدة[37]، عيّنه عبد الناصر في منصب فريد فُصّل لأجله، وهو نائب القائد الأعلى للقوات المسلحة، إضافة إلى منصب نائب رئيس مجلس الدفاع القومي[38]، وقبل ذلك استمراره نائبًا لرئيس الجمهورية. وغالبًا ما يندرج ذلك ضمن تحليل البعض بخشية عبد الناصر "سلطة صديقه عامر"، والعمل على مكافأته في أكثر من مناسبة، لاسترضائه[39]. كما جرى تحديد اختصاصات هذا المنصب المبتكَر (نائب القائد الأعلى) بشكل عام وفضفاض، بموجب قرار لرئيس الجمهورية[40]، فيما اعتبره أحد وزراء الدفاع السابقين لاحقًا (في مذكراته) تحييدًا لرئيس الجمهورية عن شؤون الدفاع والقوات المسلحة، في ما عكسه ذلك القرار من ترك للمسؤولية "كلها بسلطاتها إلى المشير عبد الحكيم عامر نفسه"[41].

بعد عام ونصف عام، صدر قرار بقانون نصت مادته الثانية على نقل اختصاصات وزير الدفاع "المتعلقة بالقوات المسلحة وكذا اختصاصات القائد العام المنصوص عليها" في القرار بقانون السابق - التي كان أسندها إلى مجلس الدفاع - "إلى نائب القائد الأعلى"[42]، ونصت مادته الأولى على منح وزير

(37) أشير إلى علاقة عامر بهذه الأزمة في حاشية سابقة.

(38) بموجب: قرار رئيس الجمهورية رقم 2877 لسنة 1962، **الجريدة الرسمية**، العدد 224 (29 أيلول/ سبتمبر 1962)، ص 2447.

(39) Imad Harb, "The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?," *Middle East Journal*, vol. 57, no. 2 (Spring 2003), p. 282.

(40) بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 2878 لسنة 1962، **الجريدة الرسمية**، العدد 224 (29 أيلول/ سبتمبر 1962)، ص 2447-2448. نصت مادته الأولى على أن "يكون نائب القائد الأعلى للقوات المسلحة مسـ[ؤ]ولًا أمام رئيس الجمهورية وأمام مجلس الرئاسة عن القوات المسلحة وكل ما يتعلق بها من الناحية الإدارية والعسكرية ويختص بما يأتي: قيادة القوات المسلحة العاملة والاحتياطية، وإعدادها للقتال، والعمل على بلوغ وحداتها وأفرادها أقصى درجات الكفاية في التنظيم والتسليح والتدريب والثقافة والروح المعنوية".

(41) محمد فوزي، **حرب الثلاث سنوات: 1967-1970**، ط 5 (القاهرة: دار المستقبل العربي، 1990)، ص 36.

(42) قرار بقانون رقم 117 لسنة 1964، **الجريدة الرسمية**، العدد 69 (24 آذار/ مارس 1964)، ص 749.

الدفاع الصلاحيات ذاتها التي كانت مسندة إلى نائب القائد الأعلى[43]، فيما يمكن تفسيره بأن الصيغة العامة للصلاحيات تلك كان رهانها الأساسي مركزًا على قوة المسندة إليه، لا على وضوحها كصلاحيات محددة؛ ذلك أنها لم تعن توسيع صلاحيات وزير الدفاع على حساب نائب القائد الأعلى، ولا أدل على ذلك من الحكم الذي جاء به قرار آخر – بعد عامين – بشأن اختصاصات وزير الدفاع (بذكر اسم شاغله)؛ إذ جاء فيه: "يتولى السيد/ شمس الدين بدران وزير [الدفاع] معاونة نائب القائد الأعلى للقوات المسلحة في ممارسة اختصاصاته وسلطاته، ويكون مسـ[ؤ]ولًا أمامه عما يفوضه فيه من شـ[ـؤ]ون القوات المسلحة من الناحيتين الإدارية والعسكرية"[44].

هكذا، قُلبت رسميًا، بعد الممارسة، تراتبية سلسلة القيادة، فبات وزير الدفاع تابعًا لنائب القائد الأعلى. لذلك، اعتُبر "هذا القرار مخالفًا للدستور"، حيث إن وزير الدفاع ما عاد في موضع مساءلة أمام رئيس الجمهورية[45]. بل أكثر من ذلك، ذهب المشير عامر – في قرار مثير للجدل –[46] ليتصرف بمطلق الحرية بمجمل صلاحياته، مفوضًا قسمًا كبيرًا منها لوزير الدفاع[47]، وهو القرار الذي اعتُبر مخالفا للدستور[48].

بقي الوضع على هذه الحال حتى هزيمة 1967؛ ففي إثرها، أُعفي عامر

(43) الصيغة ذاتها التي وردت في قرار رئيس الجمهورية رقم 2878 لسنة 1962، **الجريدة الرسمية**، العدد 224 (29 أيلول/ سبتمبر 1962).

(44) قرار رئيس الجمهورية رقم 3956 لسنة 1966، **الجريدة الرسمية**، العدد 244 (24 تشرين الأول/ أكتوبر 1966).

(45) فوزي، **حرب الثلاث سنوات**، ص 36.

(46) حيث لم يقتصر القرار على تحديد اختصاصات وزير الدفاع (المسألة المثارة أعلاه)، بل شمل أيضًا تعديلًا لقرار بقانون! (تجري الإشارة إلى هذه المسألة في موضع آخر تاليًا).

(47) بموجب "قرار نائب القائد الأعلى للقوات المسلحة" رقم 367 لسنة 1966، تعذر العثور على هذا القرار في **الجريدة الرسمية**، الإشارة هنا نقلًا: فوزي، **حرب الثلاث سنوات**، ص 37. كما يشير إليه أيضًا: أمين هويدي، **الفرص الضائعة: القرارات الحاسمة في حربي الاستنزاف وأكتوبر** (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 1992)، ص 43.

(48) ينظر: هويدي، **الفرص الضائعة**، ص 43.

(وقد حُمّل جزءًا كبيرًا من وزرها)، من جميع مناصبه (ووضِع تحت الإقامة الجبرية حتى وفاته)[49]، وعيَّن رئيس الجمهورية رئيس الأركان (اللواء محمد فوزي) قائدًا عامًّا للقوات المسلحة، فأُعيد إحياء هذا المنصب الأخير تزامنًا وإلغاء منصب نائب القائد الأعلى مع عزل عامر، فصدر قرار بقانون ينقل اختصاصات نائب القائد الأعلى إلى القائد العام[50]. وهكذا عاد الوضع إلى ما كان عليه سابقًا: وزير دفاع وقائد عام، لكل منهما اختصاصاته، وكل منهما منصب مستقل عن الآخر بحكم القانون، وذلك قبل أن يجمع بين المنصبين حكمًا بموجب القانون في العام التالي[51].

مع ذلك، بقي منصب أو صفة القائد العام مغريًا حتى لرئيس الجمهورية (القائد الأعلى)، حيث عمد السادات في عام 1971 ليعلن نفسه قائدًا عامًّا، مطالبًا بتخصيص مكتب له في مقر القيادة، في ما اعتبره رئيس الأركان العامة الأسبق (سعد الدين الشاذلي) "انقلابًا على الدستور"، لكون منصبه الدستوري كقائد أعلى منصبًا شرفيًا وتوجيهيًا للسياسة العليا، فيما المسؤول الفعلي هو القائد العام[52]. أما في النصف الثاني من عهد مبارك، فصار وزير الدفاع - القائد العام "الرجل القوي داخل الجيش فحسب"، وذلك بعد أن نجح مبارك في إجراء "تسوية كبرى" مع الجيش يحافظ فيها على طائفة كبيرة من الامتيازات المادية والمعنوية[53]. وبالتالي، بات منصب القائد العام غير مغرٍ للرئيس، بعد إذ عمد إلى تحجيمه.

---

(49) ما زال الجدل قائمًا حول سبب وفاته بين الانتحار والاغتيال.

(50) إضافة إلى تفويضه باختصاصات استثنائية في مجالي القضاء العسكري والشؤون الإدارية لمنتسبي الجيش. قرار بقانون رقم 19 لسنة 1967، **الجريدة الرسمية**، العدد 20 (20 تموز/يوليو 1967).

(51) على النحو الذي سيشار إليه في ما يلي.

(52) ينظر: هويدي، **الفرص الضائعة**، ص 42؛ بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 175. نقلًا عن (تعذر الاطلاع عليه مباشرة): سعد الدين الشاذلي، **حرب أكتوبر، مذكرات** (باريس: مؤسسة الوطن العربي، 1980)، ص 100.

(53) بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 188. كان ذلك بعد نجاح مبارك - بصعوبة - في إقصاء وزير دفاعه - القائد العام - أبو غزالة، لما كانت تشكله كاريزماه من خطورة عليه، وجلب مكانه طنطاوي، محدود الكاريزما والطموح. ينظر: المرجع نفسه، 183-185، 194-195.

(أ. ب) العلاقة بين منصبي القائد العام ووزير الدفاع

كما لوحظ سابقًا، فإن ابتكار منصب القائد العام أوجد إشكاليات كثيرة في سلسلة القيادة العسكرية، دفعت في كثير من الأحيان، في الممارسة، باتجاه جمعه مع منصب وزير الدفاع لدى شخص واحد (الفرع: أ. ب. أ). ولكن مع ذلك، بقي هناك تمايز بين المنصبين (الفرع: أ. ب. ب).

(أ. ب. أ) تكريس الجمع بين منصبَي وزير الدفاع والقائد العام من خلال الممارسة

بتشكيل حكومة نجيب الأولى (الثانية بعد الثورة)، تولى نجيب - إضافة إلى رئاسة الوزراء - وزارة الدفاع مع احتفاظه بمنصب القائد العام للقوات المسلحة[54]، وبذلك جُمع، أول مرة، وبحكم الممارسة، بين منصبَي وزير الدفاع والقائد العام. وبعد نحو تسعة أشهر، ومع تشكيل نجيب وزارته الثانية (الثالثة بعد الثورة)، تخلّى عن كلٍّ من وزارة الدفاع والقيادة العامة للقوات المسلحة لتُسندا إلى اثنين آخرين من مجلس قيادة الثورة (الأولى لعبد اللطيف البغدادي[55] والثانية لعبد الحكيم عامر)[56]. ولم يكن تخلّيه عن هذين المنصبين، خصوصًا المنصب الثاني، طواعية، بل بإصرار من عبد الناصر[57]. هذا واستلزم تعيين عامر قائدًا عامًّا ترقيته استثنائيًا من "صاغ" (رائد) إلى لواء (أربع رتب دفعة واحدة)[58]، ليثير بذلك حفيظة ضباط سلاح المدرعات، الذين اعتصموا ليطالبوا - في ما طالبوا - بتعيين قائد عام بالأقدمية الحقيقية[59].

---

(54) حيث أُكد ذلك في مرسوم "تأليف الوزارة"، **الوقائع المصرية** (7 أيلول/ سبتمبر 1952).

(55) بموجب: مرسوم تأليف الوزارة، **الوقائع المصرية** (18 حزيران/ يونيو 1953).

(56) بموجب: أمر جمهوري رقم 1 لسنة 1953، **الوقائع المصرية** (18 حزيران/ يونيو 1953). ولاحقًا، بقيام الوحدة مع سورية، كان هناك داعٍ قانوني لإصدار قرار آخر جديد لتعيين عامر قائدًا عامًّا للقوات المسلحة "للجمهورية العربية المتحدة". **الجريدة الرسمية**، العدد 3 (20 آذار/ مارس 1958)، ص 2.

(57) ينظر: أحمد حمروش، **قصة ثورة 23 يوليو: مصر والعسكريون**، ج 1 (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1974)، ص 318-319؛ بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 150.

(58) قررت تلك الترقية بموجب قرار تعيينه قائدًا عامًّا (سبقت الإشارة إلى ذلك القرار).

(59) ينظر: بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 150-151.

لم تستمر حالة الفصل بين المنصبين سوى عام واحد تقريبًا؛ إذ أُسندت وزارة الدفاع إلى عامر مع احتفاظه بالقيادة العامة[60]، ليستمر في الجمع بين المنصبين – إضافة إلى كونه نائب رئيس الجمهورية – حتى نحو أربعة أعوام، عندما سُحبت منه وزارة الدفاع – في عام 1962 – لتُسند إلى شخص آخر[61]، وجُمّد منصب القائد العام قبالة استحداث منصب نائب القائد الأعلى (ليشغله عامر)، ليستمر ذلك حتى هزيمة 1967، قبل أن تعود الأمور إلى سابق عهدها (كما أشير)؛ فمع تعيين فوزي قائدًا عامًّا (بعد إحياء هذا المنصب مجددًا)، عُين شخص آخر وزيرًا للدفاع (أمين هويدي).

خلال ذلك المسار الزمني، كان دستور 1956 قد صدر متضمنًا حكمًا يقضي بأن "يجوز تعيين القائد العام للقوات المسلحة وزيرًا للحربية مع الجمع بين الوظيفتين" (مادة 171). وبذلك جاء هذا النص عقب تكريس تلك الوضعية بفعل الممارسة بنحو أربعة أعوام، وإن كان هناك من وصف حكم هذه المادة بأنه "من الأمور غير الطبيعية [...] التي ترتب عليها نتائج مدمرة"[62].

في العام التالي لهزيمة 1967، صدر قانون "القيادة والسيطرة"، ليقرر – أول مرة – الجمع حكميًا (وليس جوازيًا كمسلك دستور 1956) بين منصبَي وزير الدفاع والقائد العام، ولكن ليس بوصفهما منصبَين، بل بوصفهما منصبًا واحدًا: وزير الدفاع بوصفه القائد العام (مادة 2)؛ ذلك أن القانون ذاته قرر إلغاء وظيفتَي نائب القائد الأعلى والقائد العام (مادة 12). وعلى صعيد الممارسة،

---

(60) بموجب: أمر مجلس قيادة الثورة (من دون رقم)، **الوقائع المصرية**، العدد 69 مكرر "غير اعتيادي" (31 آب/ أغسطس 1954).

(61) وزير مدني بداية (عبد الوهاب البشري: 1962-1966)، ثم إلى وزير عسكري (شمس بدران: 1966-1967)، ثم عاد البشري مجددًا لمدة شهر عقب الهزيمة.

(62) عادل أمين، **الحياة الدستورية في مصر: 1952-1994** (القاهرة: دار سينا للنشر، 1995)، ص 46 (لم يوضح طرحه هذا، مكتفيًا بتوجيه الانتقاد الذي أشير إليه أعلاه). وهناك من أشار لهذه المادة، ضمن تناوله لنقد المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري، كمثال على الأحكام التي "ليست في جوهرها من الموضوعات الدستورية"، إلا أنها توضع في الدستور لتكتسب منه "حصانته". ينظر: الشاعر، **النظرية العامة**، ص 45-46.

فمنذ صدور القانون المذكور وحتى اليوم، مرورًا بالانتقال إلى الجمهورية الثانية، جرى الجمع دائمًا بين منصب وزير الدفاع وصفه القائد العام[63].

(أ. ب. ب) التمايز الوظيفي بين منصبي وزير الدفاع والقائد العام

قبل أن يرسخ الجمع بين المنصبين (في الممارسة بداية، فالقانون تاليًا، ثم الدستور أخيرًا)، كان القانون يميز بين مؤسستين: وزارة الدفاع (يرأسها وزير الدفاع) والقوات المسلحة (يرأسها القائد العام)؛ فقبل صدور قانون "القيادة والسيطرة" في عام 1968، بترسيخ الجمع بين المنصبين، وفي خضم التحولات التي تعرض لها منصب القائد العام غالبًا على حساب منصب وزير الدفاع، كان القانون رقم (117) لسنة 1964 (السابق الإشارة إليه) قد نقل جملة من الأجهزة من وزارة الدفاع إلى القوات المسلحة (مادة 4)[64]، وأكد انفصال موازنة كلٍّ منهما (مادة 5)، بما يطرح أنه كان هناك تمايز بينهما. ولمّا كان هذا القانون قد تعرض للتعديل، فإن المادتين المشار إليهما ما زالتا بالصيغة ذاتها (لم تعدَّلا)[65]، بما يطرح أن التمايز بين المؤسستين ما زال قائمًا، وإن نظريًا على الأقل.

---

(63) لغايات الاختصار من التوثيق بالإشارة إلى **الجريدة الرسمية**، بخصوص كل وزير دفاع-قائد عام، ينظر: "وزراء الحربية والدفاع السابقون"، عبر موقع وزارة الدفاع، شوهد في 22/ 8/ 2017، في: https://bit.ly/39MWGmf، علمًا بأن الصفحة المحال لها تتضمن أخطاء في بعض التواريخ المشار إليها، مقارنة بـ **الجريدة الرسمية**. كما أن الفريق أول أحمد إسماعيل قد شغل إضافة لوزارة الدفاع القيادة العامة، وإن تأخر إسناد القيادة العامة إليه عن توليه الوزارة (وليس كما يظهر في الموقع، باقتصارها على الوزارة). ولذلك، فإن البيانات التي تتضمنها الصفحة المشار إليها سليمة بما لا يتعارض وما أشير إليه في الدراسة.

(64) هي: "(1) مصلحة السواحل والمصايد وحرس الجمارك. (2) المؤسسة الاقتصادية للقوات المسلحة. (3) المؤسسة العامة للمحاربين القدماء. (4) المؤسسة العامة للطيران (عدا شركة الطيران العربية المتحدة). (5) مكتب المستشار الصناعي بكولون ومكتب المستشار الصناعي الحربي بموسكو. (6) مكتب التظلمات العسكرية". يُشار إلى أن عامر، قام، بموجب قراره المثير للجدل رقم 367 لسنة 1966 (سابق الإشارة)، بنقل هذه المصالح إلى وزير الدفاع، على سبيل التفويض الشخصي.

(65) وفقًا لما تشير إليه النسخة المدمجة في شبكة قوانين الشرق. ملاحظة: يُقصد بالنسخة المدمجة النسخة المحدَّثة بالتعديلات التي طرأت على النسخة الأصلية.

مع صدور قانون "القيادة والسيطرة"، فإن القانون لم يتطرق إلى التمايز بين المؤسستين، ولم ينص صراحة على وحدتهما، مكتفيًا بالنص صراحة على وحدانية رئيسهما المباشر، من خلال الجمع بين منصبَي وزير الدفاع والقائد العام اللذين باتا منصبًا واحدًا.

في النهاية، يلاحَظ أن دستورَي 2012 و2014 اختارا أن يُحسما بنص دستوري مسألة لطالما كانت عرضة للجدل في الممارسة، تحتكم غالبًا إلى حساسيات شخصية على حساب مأسسة المؤسسة العسكرية وإدارة الحروب(66)، حيث تسببت سطوة القائد العام على وزير الدفاع (في غير الحالات التي يتولاهما شخص واحد) بتحييد رئيس الجمهورية عن شؤون الجيش، فيما شكّل "'ورمًا' في البناء السياسي للدولة"، ولم يكن في استطاعة رئيس الجمهورية "تغيير القائد العسكري إلا باستخدام القوة"(67).

بذلك، فإن مصر، وإن اختارت منذ زمن وجود منصب القائد العام، فإن أسلم وضعية - قبالة تعذّر إلغاء هذا المنصب - هي وضعية دمجه أو إلحاقه بمنصب وزير الدفاع؛ ذلك أن مقتضيات العمل المؤسسي تقتضي - في ما تقتضي - وحدانية المؤسسة، ووحدانية قيادتها المباشرة، ناهيك بأهمية سلسلة القيادة ووضوحها بشكل لا يثير أي التباس(68). وإن هذا التوجه لا يتعارض مع أي من معايير حكامة الجيش والعلاقات المدنية - العسكرية؛ فالمسألة التي تثار هنا في هذا الخصوص هي آلية التعيين وخلفية المكلف بوزارة الدفاع والقيادة العامة، إن كانت مدنية أو عسكرية، بما معناه أن الجمع

---

(66) ينظر على سبيل المثال أثر صراع الصلاحيات وتشابكها على هزيمة حرب 1967: هويدي، **الفرص الضائعة**، ص 9-10؛ بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 160-164؛ كما ينظر عمومًا حول القيادة العسكرية و"الفاعلية":
Dan Reiter & William A. Wagstaff, "Leadership and Military Effectiveness," *Foreign Policy Analysis*, vol. 14, no. 4 (October 2018), accessed on 3/8/2017, at: https://bit.ly/3sPOWIK

(67) هويدي، **الفرص الضائعة**، ص 11.

(68) ينظر بخصوص أهمية وضوح سلسلة القيادة: زولتان باراني، "القوات المسلحة"، ص 84؛ زولتان باراني، **الجندي والدولة المتغيرة: بناء جيوش ديمقراطية في أفريقيا وآسيا وأوروبا والأميركتين** ترجمة نبيل الخشن (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018)، ص 57.

بين المنصبَين لا يمنع أن يكون شاغلهما مدنيًا، لولا وجود حكم آخر يقضي بخلاف ذلك صراحة. وتلك مسألة أخرى، سيجري نقاشها لاحقًا.

ب - القيود على تعيين وزير الدفاع - القائد العام

وزير الدفاع هو أحد أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء)، والأصل أن يخضع تشكيل الحكومة في الأنظمة الديمقراطية لإجراءات محددة تراعي بداية طبيعة النظام السياسي ومعادلة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومستويات العلاقة البينية في السلطة التنفيذية ذاتها، ثم تقرر لاحقًا جملة من المسائل التقنية/ الفنية في آلية التشكيل (مثل مواصفات الشخص الذي يمكن تكليفه بتشكيل الحكومة، والمدد الزمنية وغيرها). أما الدستور المصري لعام 2014، فإنه اهتم اهتمامًا خاصًا بتعيين وزير الدفاع - القائد العام، فاشترط موضوعيًا أن يكون عسكريًا (الفرع: ب. أ)، ثم خصه إجرائيًا بقيود تتصل بآلية تعيينه، مانحًا رئيس الجمهورية والمجلس العسكري - كلًا في أوضاع معينة - التدخل في هذا التعيين (الفرع: ب. ب).

(ب. أ) الخلفية العسكرية لوزير الدفاع - القائد العام

ليس في الإمكان الحديث عن معيار عام (متفَق عليه) لحكامة الجيش والسيطرة المدنية يقضي بأن يكون وزير الدفاع مدنيًا[69]؛ ذلك أن السيطرة المدنية لا تعني بالضرورة أن يكون وزير الدفاع مدنيًا، بل إن الخلفية المدنية مطلوبة - أكثر - لدى الجهات التي يخضع الجيش لها رئاسيًا (رئيس الدولة) ورقابيًا (البرلمان وغيره)، أو ما يطلَق عليها "السلطة النهائية"[70]. مع ذلك، فإن من شأن تولية وزير من خلفية مدنية أن يعزز - نسبيًا - تلك السيطرة، وإن كان هناك من يرى أن من شأن ذلك العمل على "تأصيل السيطرة المدنية"[71]. ومن الخيارات

---

(69) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 6.

(70) العبارة لهارولد تربنكوناس في: عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي"، ص 32.

(71) أحمد عبد ربه، "السيطرة المدنية: مقارنة وضع المؤسسة العسكرية في خبرات دستورية مقارنة"، في: **إدارة التحول في مصر: رؤى سياسية واقتصادية** (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة =

الأخرى في هذا الخصوص، في ما يندرج ضمن "الممارسات الجيدة"، أن في حال تولية وزير من خلفية عسكرية، يتوجب عليه أن يستقيل من الجيش[72].

في هذا السياق، عادة هناك من يدافع عن ضرورة خلفية وزير الدفاع العسكرية اتصالًا بطبيعة وظيفته، بمعنى أن الوزير العسكري أقدر على إدارة هذه الوزارة المهنية أكثر من الوزير المدني. إلا أن طروحات كهذه لا تصمد طويلًا، فالمؤهلات المطلوبة لدى وزير الدفاع – إضافة إلى المؤهلات الأخرى لدى بقية الوزراء – هو امتلاكه "قدرًا من الخبرة في المسائل الدفاعية – الأمنية، وأن يكون على الأقل قد أثبت اهتمامه بها، إشارةً للقوات المسلحة مفادها أن الدولة تأخذها على محمل الجد"[73]. وفي الخصوص ذاته، يُنصح بأن يكون وزير الدفاع متمتعًا بثقة القيادة السياسية (الرئيس/ رئيس الوزراء)، وعلى علاقة جيدة مع البرلمان، في ضوء دور الأخير في إقرار القوانين والموازنات ذات العلاقة بالشؤون الدفاعية[74].

أما في السياق المصري، فبنصهما على ألّا يُعيَّن وزير الدفاع إلا من بين ضباط الجيش، حسم دستورا 2012 و2014 مسألة كانت قد تكرست في الواقع منذ أعوام، وهي تعيين وزراء دفاع عسكريين في أغلب الأوقات. وكان هذا التكريس الدستوري بناء على إلحاح المجلس العسكري خلال الانتقال؛ فعلى سبيل، شهدت إحدى جلسات الجمعية التأسيسية لوم ممثل الجيش (اللواء شاهين) أعضاءَ الجمعية الذين صرحوا للإعلام بأن وزير الدفاع التالي سيكون مدنيًا، بما "أثار بلبلة" داخل الجيش، مطالبًا إياهم بألا يصرحوا بأي

= القاهرة، 2013)، ص 21. وممن يدعم ضرورة أن يكون وزير الدفاع مدنيًا: باراني، "القوات المسلحة"، ص 84-85؛ فيليبي أغويرو، "التحدي المزدوج الجديد: السيطرة الديمقراطية وكفاءة الجيش، الشرطة، الاستخبارات"، في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان، ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 117.

(72) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 6.

(73) باراني، "القوات المسلحة"، ص 84؛ وفي سياق متصل ينظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 56.

(74) ينظر: باراني، "القوات المسلحة"، ص 84-85.

أمر متعلق بالجيش قبل أن يستوضحوا من المجلس العسكري[75]. وفي سياق متصل، يمكن الاستشهاد بما أشار إليه تقرير مجموعة الأزمات الدولية، التي أجرت مقابلات مع جنرالات مصريين متقاعدين؛ فأحدهم قال: "نحن نتوقع ونقبل تعيين الرئيس لوزير الدفاع، لكننا لا نعتقد بأن مصر مستعدة للقبول بوزير دفاع مدني في هذه المرحلة"[76].

بعد صدور دستور 2014 ونفاذه، أصدر الرئيس المؤقت قرارًا بقانون معدِّلًا قانون "القيادة والسيطرة" ليضيف إليه حكمًا تفصيليًا بخصوص تعيين الوزير الدفاع، بأنه لا يكتفى بأن يكون من خلفية عسكرية أو "من بين ضباطها" (الضمير المتصل هنا يعود للقوات المسلحة) كما ورد في الدستور، وإنما يشترط أيضًا "أن يكون قد خدم في القوات المسلحة في رتبة لواء مدة خمس سنوات على الأقل، وأن يكون قد تقلّد فيها إحدى الوظائف الرئيسية"[77].

أما في ما يتعلق بعيّنة الدساتير المختارة، فإن أيًا منها لم يأت إلى أحكام خاصة بتحديد خلفية وزير الدفاع، لكن يلاحَظ في التجربة التونسية – على سبيل المثال – أن وزير الدفاع كان دائمًا في الواقع من خلفية مدنية[78]. أما في الجزائر، ونظرًا إلى تمسك أغلب رؤساء الجمهورية بوزارة الدفاع، فإن خلفية وزير الدفاع ارتبطت بخلفية الرئيس لكونهما شخصًا واحدًا[79]. ويلاحَظ أن

---

(75) ينظر: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 5/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/3qXyLu

(76) مجموعة الأزمات الدولية، "ضياع في المرحلة الانتقالية: العالم طبقًا للمجلس الأعلى للقوات المسلحة المصرية"، **تقرير الشرق الأوسط وشمال إفريقيا رقم 121**، القاهرة/ بروكسل، 24 نيسان/ أبريل 2012، ص 23، في: https://goo.gl/KtkbaK

(77) الفقرة (2) من المادة (4 مكرر) التي أضيفت إلى القانون الأصلي بموجب: قرار بقانون رقم 18 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 مكرر "ب" (24 شباط/ فبراير 2014)، ص 3-5.

(78) وزير الدفاع الحالي (خريف 2017) طبيب (عبد الكريم الزبيدي)، والسابق أستاذ جامعي في القانون (فرحات الحرشاني)، والأسبق قاض (غازي الجريبي). وإجمالًا، لطالما شغل وزارة الدفاع وزراء من خلفيات مقاربة، سواء خلال الانتقال أو قبل الثورة، حيث توزعت خلفياتهم بين قضاة وحقوقيين وأكاديميين وبيروقراطيين.

(79) لا يوجد في الدستور الجزائري نص صريح يحكم بتولّي رئيس الجمهورية وزارة الدفاع، بل يستند في ذلك حكم المادة (2/91) من الدستور المعدل لعام 2016 (هي ذاتها المادة 2/77 من=

الخلفية العسكرية طغت - نسبيًا - على حضور الخلفية المدنية. أما بقية دول عينة الدساتير المختارة، وفيما تتعذر الإحاطة بخلفية جميع وزراء الدفاع في كلٍّ منها، فإن وزراء الدفاع الحاليين في كلٍّ من البرتغال وفرنسا وتركيا هم مدنيون، أما في جنوب أفريقيا، فوزيرة الدفاع مدنية من خلفية عسكرية[80].

على الرغم من أن المقاربة التي أجريت بخصوص أربع من تلك الدول الستة (دول عينة الدساتير المختارة) تعلقت بوزير الدفاع الحالي، فعلى الأرجح أن مصر تبقى متفوقة عليها جميعها في عدد وزراء الدفاع العسكريين تاريخيًا؛ ذلك أن السمة الغالبة للخبرة المصرية هي تولّي عسكريين وزارة الدفاع؛ فخلال 62 عامًا (تموز/يوليو 1952 - حزيران/يونيو 2014) تعاقب على تولّي وزارة الدفاع 19 وزيرًا، اثنان منهم فقط مدنيان والباقون عسكريون (حوالى 90 في المئة من الوزراء عسكريون)[81]. كما أن فترة

= النسخة السابقة) التي خولت الرئيس بتولي "مسؤولية الدّفاع الوطني". مع هذا الطرح ينظر: عزوزي عبد المالك، "مكانة المؤسسة العسكرية في الدساتير المغاربية"، مجلة **دفاتر السياسة والقانون** (المغرب)، مج 7، العدد 13 (حزيران/يونيو 2015)، ص 269.

(80) "وزراء الدفاع الحاليين" أي وقت كتابة هذه الجزئية (صيف 2017)، وهم: البرتغال (José Alberto Azeredo Lopes)، فرنسا (Florence Parly)، تركيا (Nurettin Canikli)، جنوب أفريقيا (Nosiviwe Mapisa-Nqakula) (علمًا بأن امرأتين تتوليان منصب وزير الدفاع في كلٍّ من فرنسا وجنوب أفريقيا). ينظر المواقع الإلكترونية لوزارات الدفاع المذكورة (على التوالي): https://bit.ly/3vxh195; https://bit.ly/3vwSLUO; https://bit.ly/3lXtwb2

(81) تعاقب على وزارة الدفاع (المدني منهم بمحاذاته رمز*): *علي ماهر باشا (1952)؛ محمد نجيب (1952-1953)؛ عبد اللطيف البغدادي (1953-1954)؛ حسين الشافعي (1954)؛ عبد الحكيم عامر (1954-1962)؛ *عبد الوهاب البشري (1962-1966، ومرة أخرى لنحو شهر 1967)؛ شمس الدين بدران (1966-1967)؛ أمين هويدي (1967-1968)؛ محمد فوزي (1968-1971)؛ محمد أحمد صادق (1971-1972)؛ أحمد إسماعيل علي (1972-1974)؛ محمد عبد الغني الجمسي (1974-1978)؛ كمال حسن علي (1978-1980)؛ أحمد بدوي سيد أحمد (1980-1981)؛ محمد عبد الحليم أبو غزالة (1981-1989)؛ يوسف أبو طالب (1989-1991)؛ حسين طنطاوي (1991-2012)؛ عبد الفتاح السيسي (2012-2014)؛ صدقي صبحي (2014-2018]). ينظر: موقع وزارة الدفاع، "وزراء الحربية والدفاع السابقون"، [د. ت.]، شوهد في 22/ 8/ 2017، في: https://bit.ly/3nccZiQ؛ كما ينظر حول وزراء الدفاع منذ أول وزارة في عام 1878 وحتى عام 2000: الجوادي، **البنيان الوزاري**، ص 304-322.

تولّي المدنيين لم تتجاوز الأربعة أعوام وشهرين (حوالى 93 في المئة من الزمن تولّى فيه وزراء عسكريون). وخلال تلك الفترة (الفترات) القصيرة أصلًا، كان إلى جانب وزير الدفاع جنرال كبير، كقائد عام للقوات المسلحة، أكبر نفوذًا من وزير الدفاع[82].

(ب. ب) خصوصية اختيار وزير الدفاع-القائد العام في ظروف معينة

لمّا كان وزير الدفاع عضوًا في الحكومة، فإن موضوع تعيينه يتصل أساسًا بآلية تشكيل الحكومة. وفي هذا الخصوص، تنظم الدساتير آلية تشكيل الحكومة بأحكام تنسجم وطبيعة النظام السياسي الذي اعتمدته. وفي الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية أو المختلطة (كمصر وأغلب دول عينة الدساتير المختارة)، تُعنى الدساتير بتحديد الجهة المختصة بتسمية رئيس الوزراء المكلف، وتعيين الوزراء، وإجراءات منح الثقة وأداء اليمين.

في ما يتعلق باختيار رئيس الوزراء، اعتمد الدستور المصري الساري آلية مركّبة تجمع بين آليتين من أكثر ثلاث آليات منتشرة عالميًا في الأنظمة المختلطة[83]، وهي التقاسم بين رئيس الجمهورية والبرلمان في اختيار رئيس الوزراء في مرحلة أولى؛ وفي حال عدم حصوله على ثقة البرلمان، يكون للأغلبية البرلمانية ترشيح شخص لرئيس الجمهورية ليكلفه بتشكيل الحكومة (مادة 146/ 1). وإلى حد ما هي صيغة قريبة جدًا مما ورد في دستور 2012 (مادة 139)[84]، فيما كانت سلطة تعيين رئيس الوزراء في دستور 1971 مناطة برئيس الجمهورية (مادة 141).

---

(82) ذلك أن ولاية البشري (الأولى: 1962-1966، وهي الولاية الأطول لوزير دفاع مدني) تزامنت مع تولّي عامر (الرجل الثاني في الدولة) القيادة العامة، الذي اخترع لأجله منصب "نائب القائد الأعلى" (كما سبق أن أشير). كما أن ولاية ماهر - القصيرة أصلًا - عاصرت ولاية نجيب (قائد حركة الجيش) قائدًا عامًا.

(83) ينظر بشأن الآليات الثلاث الشائعة: سوجيت شودري وريتشارد ستايسي، **النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي** (نيويورك: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك، 2014)، ص 47-53.

(84) ينظر بشأن الإشادة بهذه الآلية كما وردت في دستور 2012: المرجع نفسه، 53-54.

أما في ما يتعلق بتعيين الوزراء، فإن دستور 2014 اعتمد أيضًا آلية مركّبة بين آليتين من أكثر ثلاث آليات منتشرة، ومؤداها تفرّد رئيس الوزراء بتعيين الوزراء في حال كان مسمًّى من رئيس الجمهورية (المرحلة الأولى)، واختصاص رئيس الجمهورية في تعيين وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل (حقائب سيادية) بالتشاور مع رئيس الوزراء، في حال كان رئيس الوزراء مسمًّى من الأغلبية البرلمانية (المرحلة الثانية). أما دستور 2012، فلم يشر إلى أي خصوصية لتعيين وزير الدفاع (باستثناء أن يكون عسكريًا). وكذلك مسلك دستور 1971، ومجمل الموروث الدستوري المصري السابق.

بذلك، فإن تعيين وزير الدفاع وفقًا لدستور 2014 يخضع لقاعدة عامة (تعيينه من رئيس الوزراء المكلَّف، أسوة بباقي الوزراء) ذات استثناءين: **الأول** يتسم بالديمومة (غير مؤقت بفترة زمنية معينة) والظرفية (حال كان رئيس الوزراء مسمًّى من الأغلبية البرلمانية) (الفرع: ب. ب. أ). أما **الثاني**، فيتسم بالتأقيت (لفترة زمنية انتقالية معينة)، وهو ما نصت عليه المادة (234) بضرورة موافقة المجلس العسكري على تعيين وزير الدفاع خلال فترة زمنية مدتها دورتان رئاسيتان كاملتان (الفرع: ب. ب. ب).

(ب. ب. أ) تدخّل رئيس الجمهورية في تعيين وزير الدفاع - القائد العام

باعتماد دستور 2014 آلية دامجة آليتين من بين ثلاث شائعة في تعيين الوزراء (كما أشير إليها)، يكون قد استبعد الآلية الثالثة التي غالبًا ما يُحذر الباحثون من اعتمادها في "بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، خشية الاستبداد الرئاسي[85]، وهي تعيين جميع الوزراء من رئيس الدولة[86].

لا يشكّل تدخّل رئيس الدولة في تعيين وزير الدفاع - من حيث المبدأ - إخلالًا بالمعايير الديمقراطية أو معايير السيطرة المدنية؛ فإن الدستور المصري الساري، وإن كان قد أخذ بالآلية الثانية (المشاركة بين رئيس الجمهورية

(85) المرجع نفسه، ص 54، 56.
(86) ينظر بشأن الآليات الثلاث وانتشار كلٍّ منها: المرجع نفسه، ص 54-57.

ورئيس الوزراء) على سبيل الاستثناء (حال تسمية رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية)، فإن تطبيقات لهذه الآلية متخذة في عدد من الدول على سبيل القاعدة[87]. ومن ذلك، على سبيل المثال، الدستور التونسي؛ فهو وإن أناط برئيس الوزراء تعيين الوزراء، إلا أنه اشترط بخصوص تعيين وزير الدفاع - إضافة إلى وزير الخارجية - أن يقوم رئيس الوزراء بتعيينه، بالتشاور مع رئيس الجمهورية في هذا الخصوص (فصل 89)[88].

لكن مع ذلك، هناك من يفضل - للمنطقة العربية خصوصًا - بأن يكون تعيين الوزراء جميعهم مناطًا برئيس الوزراء في جميع الحالات، لكون ذلك يمنح رئيس الوزراء مطلق الحرية للعمل مع وزراء هو راضٍ كليًا عن اختيارهم، بما يزيد فرص الحكومة بالاستقرار والفاعلية والوحدة، ويمكّنه من "ممارسة السيطرة عن كثب على أعضاء" حكومته، "والتأكد من أنهم سيكونون بمثابة الحصن الحصين مقابل السلطة الرئاسية"[89].

هذا وإن كان يُحسب لآلية المشاركة بين الرئيس ورئيس الوزراء - كإيجابيات - أنها "تحفز على تقاسم السلطة" وتقوي "قدرة الرئيس على العمل مع السلطة والحسم في هذه المجالات الحيوية" (الدفاع والأمن)، وتنطلق "من منظور فكرة القيادة الرئاسية في أوقات الأزمات"، فإنه يؤخذ عليها - كسلبية - أنها "قد توسع بشكل مُفرِط من قوة الرئيس وزيادة نفوذه، وهو الخطر الذي ينبغي تجنبه في بلدان ما بعد الربيع العربي"، وذلك في ضوء خبرة هذه البلدان بتحالفات رئيس الجمهورية مع الأجهزة الأمنية والعسكرية، وتوظيفها لمأسسة

---

(87) ينظر أمثلة لتطبيقات خاصة بهذه الآلية التي تتخذ أكثر من أسلوب: المرجع نفسه، ص 56.

(88) لا بد من إبداء ثلاث ملاحظات في معرض إجراء مقارنة بين الدستورين المصري والتونسي: **الأولى** هي أن الدستور التونسي أخذ بعكس المعادلة، بمعنى أن سلطة التعيين هي لرئيس الوزراء، الذي يشاور رئيس الجمهورية؛ **الثانية** هي أن هذه الآلية في الدستور التونسي لا تُعتبر استثناء على القاعدة، بل هي جزء من القاعدة، بمعنى أنها غير معلقة على وضع معين؛ **الثالثة** هي توسع الدستور المصري في شأن الحقائب، كمًّا ونوعًا، وبالتحديد الحقائب التي يتدخل رئيس الجمهورية في تعيين وزرائها؛ ففي الوقت الذي اقتصرت في تونس على وزارتي الدفاع والخارجية، فإنها شملت إضافة إليها في مصر وزارتي الداخلية والعدل.

(89) للتوسع ينظر: المرجع نفسه، ص 55.

أنظمة استبدادية، وبالأخص لخشية استعمال الرئيس لاختصاصه بالتدخل في تعيين وزير الدفاع لتكوين "إمبراطوريات مصغرة" داخل الحكومة، و"التلاعب برئيس الوزراء"[90].

إن التعاطي مع تلك التخوفات في الإطار العام لا يأخذ منحًى شديد الخطورة، ولكن هذه التخوفات في السياق المصري تبلغ ذروتها، في ضوء خبرة علاقة الجيش برئيس الجمهورية تاريخيًا، وصلاحية الرئيس في تعيين وزير الدفاع، ولا سيما في حال كان الرئيس ذا خلفية عسكرية (وهو ما عليه الحال الآن). ولكن مع ذلك، يبقى هناك ضمانة - ولو نظريًا على الأقل - تتمثل في اشتراط الدستور حصول الحكومة، بمن فيها وزير الدفاع، على ثقة البرلمان.

في ما يتعلق بمسألة الربط بين سلطة تعيين وزير الدفاع والجهة المسؤول أمامها، تجدر الإشارة إلى أن قانون "القيادة والسيطرة" (1968) أشار إلى أنه "فيما [في ما] يختص بالسيطرة على أعمال القتال يكون وزير الحربية مرؤوسًا مباشرة لرئيس الجمهورية" (مادة 5/ 2)، بما يطرح - وفقًا لمفهوم المخالفة - أن وزير الدفاع يكون مرؤوسًا مباشرة لرئيس الوزراء في غير أعمال القتال. وفي الإجمال، تُرد مسألة تبعية وزير الدفاع إلى طبيعة النظام السياسي، خصوصًا في ما يتعلق بنسق العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء[91].

(ب. ب. ب) تدخّل المجلس العسكري في تعيين وزير الدفاع - القائد العام

يختلف الاستثناء الجاري تناوله عن الاستثناء السابق، لكون هذا الاستثناء مؤقتًا بفترة زمنية انتقالية، وليس دائمًا وظرفيًا كما الاستثناء السابق. وللتذكير، فإن مؤدى هذا الاستثناء عن قاعدة تعيين وزير الدفاع - وفقًا للمادة (146/ 1) من دستور 2014 - هو ما جاءت به المادة (234) ضمن الأحكام

---

(90) ينظر: المرجع نفسه، ص 56، 126-127.

(91) ينظر: المرجع نفسه، ص 130-131.

الانتقالية، حيث نصت على أن "يكون تعيين وزير الدفاع بعد موافقة المجلس [العسكري]، وتسري أحكام هذه المادة لدورتين رئاسيتين كاملتين اعتبارًا من تاريخ العمل بالدستور". وفي إثر صدور الدستور متضمنًا هذه المادة، أصدر الرئيس المؤقت قرارًا بقانون معدِّل لقانون "القيادة والسيطرة"، ليضمّنه بحكم تلك المادة، إضافة إلى أحكام أخرى جاء بها الدستور بخصوص الجيش[92]. هنا تجدر الإشارة إلى ما نقله البعض عن مطالبة المجلس العسكري، في بداية الانتقال الأول، "بحق الاستمرار بلعب دورٍ سياسي حتى بعد انتهاء المرحلة الانتقالية، وذلك بتعيين عدة وزراء في [أي] حكومة مستقبلية"[93].

تُعتبر هذه المادة الدستورية سابقة في التشريع الدستوري، سواء على صعيد الموروث التشريعي المصري أو عينة الدساتير المقارنة[94]. ومما لا شك فيه أنها تخل بمبدأ السيطرة المدنية، وتُعتبر بمنزلة ترجيح لكفة العسكريين على المدنيين، وفقًا لنظرية التنافس، في مجال "تجنيد النخبة"؛ ذلك أنها تحجز للجيش منصبًا في الحكومة وتمنحه حق النقض (فيتو) في تعيين وزير الدفاع[95]، وإن كان حكم هذه المادة انتقاليًا. كما تُعتبر معايير حكامة الجيش أن "من غير الملائم إعطاء الرأي للقوات المسلحة في تعيين وزير الدفاع لأن ذلك ينطوي على قلب لفكرة السيطرة الديمقراطية على الجيش"[96]. هذا وإن كان ثمة من وصف النظام الدستوري الذي جاء به دستور 2012 (ولم يكن

(92) القرار بقانون هو رقم 18 لسنة، 2014 **الجريدة الرسمية**، العدد 8 مكرر "ب" (24 شباط/ فبراير 2014).

(93) مجموعة الأزمات الدولية، "ضباع في المرحلة الانتقالية"، ص 7.

(94) ينظر بشكل عام بشأن وظيفة الأحكام الانتقالية في الدساتير واستعمالاتها: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "الربط بين المنظومة الدستورية السابقة والمنظومة الدستورية الجديدة: دور الأحكام الانتقالية في الدساتير"، مذكرة إعلامية 44، كانون الثاني/ يناير 2014، في: https://bit.ly/3gKXig6

(95) يُعتبَر هذان البلدان اثنين من أبرز الأمثلة على الإخلال بالسيطرة المدنية في مجال "تجنيد النخبة"، ينظر:
Aurel Croissant & David Kuehn, "Civilian Control of the Military and Democracy: Conceptual and Theoretical Perspectives," in: Paul Chambers & Aurel Croissant (eds.), *Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia* (Bangkok, Thailand: Institute of Security & International Studies, Chulalongkorn University, 2010), p. 29.

(96) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 6.

يتضمن هذه المادة)، بأنه نظام بـ "ثلاثة رؤوس" (الرئيس ووزير الدفاع ورئيس الحكومة)[97]، فإن إيراد هذه المادة في دستور 2014 يجعل هذا الوصف أقرب إلى الحقيقة بشكل أكبر. وفي المجمل، هناك من قرأ دستور 2014 بأنه جعل رئيس الجمهورية مسؤولًا عن الجيش كقائد أعلى في حالة الحرب فحسب، أما في غير هذه الحالة، فإن المسؤول هو وزير الدفاع[98].

كان اللافت خلال التصويت على مواد مشروع الدستور في لجنة الخمسين، أن هذه المادة – وإجمالًا بقية المواد ذات العلاقة بالجيش – أُقرت بأغلبية عالية (43 صوتًا لهذه المادة)[99]. ولاقت هذه المادة حتى قبل إقرارها موجات من الانتقادات المحقة، لما فيها من "تحصين لمنصب وزير الدفاع لمدة ثماني سنوات قادمة"[100]. وفيما فسر البعض وضع هذه المادة بتأثير "شعبية السيسي" (وزير الدفاع حينها)، قبالة خشية إقالته من الرئيس القادم المحتمَل أن يكون مدنيًا[101]، أرجع البعض الآخر سبب استحداثها إلى أخذ العبرة من تجربة "حكم الإخوان المسلمين، ومحاولات [...] مرسي للسيطرة على الجيش"، بما يعني أن سعي "المؤسسة العسكرية إلى ذلك الأمر من قبيل ضمان عدم دخولها في جدل مع الرئيس القادم مهما كان اتجاهه"[102]، بحسمه على شكل تحصين منصب وزير الدفاع، بل وأكثر من ذلك، تحصين السيسي شخصيًا في هذا المنصب.

---

(97) ماضي، "تحولات الثورة المصرية"، ص 39؛ ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 75. وفي السياق ذاته: يتفق معه في التوصيف، ويقارب بين هذه الحالة المصرية وحالة الترويكا في لبنان في أوقات عدة: الحركه، "العمل بالدستور وتطبيقه"، ص 25.

(98) Röder, "State Control," p. 297.

(99) ينظر واقعة التصويت: **صوت الشعب**، 1/ 12/ 2013، شوهد في 23/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/68raCG

(100) إبراهيم منشاوي، "وضع المؤسسة العسكرية في مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعطل"، المركز العربي للبحوث والدراسات، 30 كانون الأول/ ديسمبر 2013، شوهد في 3/ 5/ 2016، في: http://www.acrseg.org/2352

(101) ينظر تصريح لعضو لجنة الخمسين، أحمد دراج، "شعبية السيسي تتسبب في أزمة داخل لجنة الخمسين بمصر"، **العربية**، تقرير مصطفى سليمان، 23/ 10/ 2013، شوهد في 23/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/ZfMYwG

(102) ينظر: منشاوي.

أما بالنسبة إلى رئيس لجنة الخمسين (عمرو موسى)، فخلال المؤتمر الصحافي على هامش تسليم مسودة الدستور إلى الرئيس المؤقت، وردًّا على سؤال وجهه أحد الصحافيين في هذا الخصوص (في ضوء "إمكانية أن يؤدي إلى صدام بين المؤسسة العسكرية ومؤسسة الرئاسة")، فكان رد موسى أن من الضرورة أخذ الأوضاع التي تمر بها البلاد في عين الاعتبار، من اعتداءات شبه يومية موجَّهة إلى القوات المسلحة، وما يترتب عليها من وقوع ضحايا. ومن ثم، فإن هذا النص انتقالي وليس دائمًا. ويُعتقد في ضوء أغلبية التصويت التي حظيت بها هذه المادة أن هناك قناعة لدى لجنة الخمسين، وبالتالي الشعب، بضرورة هذه المادة[103].

في الحقيقة، إن الصيغة التي جاءت بها هذه المادة، هي بمنزلة صيغة "محسَّنة" - نسبيًا - من الصيغة التي اقترحتها لجنة الخبراء العشرة، حيث كانت تقرر بأن يكون للمجلس العسكري صلاحية الموافقة على تعيين وزير الدفاع بشكل دائم[104]، وليس لفترة انتقالية كما المادة التي أقرتها لجنة الخمسين، وظهرت في الدستور[105].

---

(103) ينظر: **قناة ON**، 3/ 12/ 2013، شوهد في 23/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/z5ocHx (الدقيقة: 20:42).

(104) المادة (171) من مقترح لجنة الخبراء العشرة.
خارج النطاق الزمني للدراسة، شهد نيسان/ أبريل 2019 تمرير رزمة تعديلات دستورية، من بينها إيراد ذلك الحكم، من خلال استبدال نص المادة (234) بنص جديد يقضي بأن "يكون تعيين وزير الدفاع بعد موافقة المجلس [العسكري]"، هكذا بإطلاق الحكم وعدم ربطه بمدة معينة أو فترة انتقالية. ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، في: http://cutt.us/Jupk1

(105) خارج نطاق الدراسة سرت تسريبات وتحليلات تداولتها مصادر إخبارية حول دفع السيسي باتجاه إجراء تعديل على الدستور لإلغاء أو تعديل المادة (234)، ليتمكن من إقالة وزير دفاعه (صبحي) والتحكم مباشرة في الجيش، في ضوء خشيته من حركة انقلابية عليه، ورفض وزير الدفاع الاستقالة لتعيين شخص آخر مكانه أكثر موالاة للسيسي. وبالتالي بدا أن المادة التي جاءت بداية لمصلحة السيسي وهو وزير للدفاع، شكلت له مأزقًا وهو رئيس جمهورية. ينظر: **جريدة الشعب**، "سر المادة (234) التي ترعب السيسي من صدقي صبحي"، 16/ 9/ 2015، شوهد في 23/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/V5K3nk؛ "السيسي يخطط لرفع التحصين عن منصب وزير الدفاع"، **العربي الجديد**، 23/ 8/ 2017، شوهد في 23/ 8/ 2017، في: https://goo.gl/GNi3S2، إلا أن الواقع أثبت أن ما بدا حصانة دستورية لوزير الدفاع لم تكن عائقًا أمام عزله، =

2 - التعيينات في المراكز العسكرية العليا التنفيذية

لا تقتصر قيادة الجيش على المستوى السياسي (رئيس الدولة - القائد الأعلى) أو الإداري (وزير الدفاع - القائد العام)، بل تشمل أيضًا المستوى التنفيذي أو العملياتي[106]. وهنا يبرز منصب رئيس الأركان العامة. وضمن المستوى التنفيذي/العملياتي ذاته، لكن بدرجة أقل، هناك جملة مناصب عسكرية عليا أخرى.

يلاحَظ أن الدساتير تأخذ في تنظيمها التعيينات في الوظائف العسكرية أربعة مسالك[107]: **الأول** عدم الإشارة أصلًا إلى التعيينات العسكرية (سواء العليا أو غيرها)؛ **الثاني** الإشارة إلى سلطة تعيين الوظائف العسكرية ككل (من دون التمييز بين العليا أو غيرها)؛ **الثالث** الإشارة إلى سلطة تعيين الوظائف العسكرية العليا ككل؛ **الرابع** الإشارة إلى سلطة تعيين رئيس الأركان العامة. ولمّا كان تعيين رئيس الأركان في بعض الدساتير التي سيتم تناولها - في غياب النصوص الخاصة به تحديدًا - يجري وفقًا للأحكام العامة للتعيين في الوظائف العسكرية العليا أو الوظائف العسكرية ككل؛ فسيجري بداية تناول التعيينات في المراكز العليا التنفيذية بشكل عام (الفرع: أ)، ثم تعيين رئيس الأركان العامة بشكل خاص (الفرع: ب).

أ- التعيينات العسكرية العليا التنفيذية بشكل عام

بالإشارة إلى مسالك الدساتير في تنظيم التعيين في الوظائف العسكرية، فإن الوثائق الدستورية المصرية أخذت بالمسلك الثاني، باستثناء ثلاث

= في ظل توافق رئيس الجمهورية والمجلس العسكري على ذلك؛ إذ شهد حزيران/يونيو 2018 عزل الفريق صبحي، وتولية الفريق محمد زكي (قائد الحرس الجمهوري آنذاك) خلفًا له. ولذلك - على ما يبدو - لم يمانع رئيس الجمهورية تمرير تعديل دستوري يقضي باشتراط موافقة المجلس العسكري على تعيين وزير الدفاع بشكل دائم، (ينظر الحاشية السابقة).

(106) ينظر: الملحق (11-د).

(107) بنيت هذه الملاحظة - على الأقل - على صعيد مطالعة المواثيق الدستورية المصرية وعينة الدساتير المختارة.

منها أخذت بالمسلك الأول (دستور 1958 وإعلان مارس 2011 وإعلان يونيو 2012). وفي جميع المواثيق الدستورية التي تضمنت أحكامًا في هذا الخصوص، باستثناء إحداها (إعلان 1962)، فإن سلطة التعيين تلك أُسندت إلى رئيس الدولة، ملكًا كان (دستورا 1923 و1930) أم رئيسًا للجمهورية (بقية المواثيق). وبالمقارنة بين تلك المواثيق جميعها (يُنظر الملحق: 7-ج)[108]، يلاحَظ ثبات صيغة الحكم الخاص بسلطة التعيين؛ ففي دستورَي الملكية (1923 و1930) كانت الصيغة "الملك [...] هو الذي يولي ويعزل الضباط"، فيما جاءت الصيغة في مواثيق الجمهورية (الأولى والثانية) لتجمع بين العسكريين وغيرهم في حكم واحد: "يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون [...]"[109].

أما إعلان 1962 الذي شذ عن الموروث الدستوري بإسناد سلطة التعيين إلى غير رئيس الدولة، فإنه أسندها إلى "المجلس التنفيذي"، الذي كان بمنزلة مجلس وزراء يرأسه شخص آخر غير رئيس الجمهورية، يقوم هو بتعيينه. وكان الإعلان الدستوري قد جاء بهذا المجلس - إضافة إلى "مجلس الرياسة"- ابتكارًا مصريًا خالصًا في ذاك الزمان، ضمن توجهات القيادة السياسية - حينها - نحو "فكرة القيادة الجماعية"، عقب انفكاك الوحدة مع سورية. وهي التجربة التي غلبت عليها الشكلية المفرطة التي لم تلق نصيبًا من التطبيق الفعلي، وسرعان ما جرى التراجع عنها[110]. وبذلك، فإن إعلان 1962 انفرد عن جميع المواثيق الدستورية بإسناد سلطة التعيين في الوظائف العسكرية

---

(108) لن يشار في العرض التالي إلى أرقام المواد ذات العلاقة، بل يُحال بخصوصها إلى هذا الملحق (7-ج).

(109) تعرضت هذه الصيغة لتعديلات طفيفة جدًا، من دون التأثير في المعنى، وأبرز تعديل تعرضت له كان في دستور 2014؛ حيث عدلت مفردة "يعزلهم" (التي وردت في جميع المواثيق التي أشارت إلى التعيينات العسكرية) إلى "يعفيهم". وكأنه أريد من ذلك "تلطيف" التعبير.

(110) ينظر في هذا الخصوص: أسامة أحمد العادلي، **التجربة السياسية المصرية بين الملكية والجمهورية** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003)، ص 452-453؛ جابر جاد نصار، **الوسيط في القانون الدستوري** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1996)، ص 278.

للحكومة. وعلى الرغم من تأسيس هذا الإعلان لإعادة ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء) بعد غياب منذ دستور 1956، إلا أن إرساء هذه الثنائية في الدساتير اللاحقة لم يرافقها الاحتفاظ بسلطة التعيين تلك، بل عادت مجددًا إلى رئيس الجمهورية.

على صعيد عينة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10-ج)، وبخصوص تعيين رئيس الأركان، فإن دساتير البرتغال وتركيا وجنوب أفريقيا وحدها هي التي أشارت إلى هذه المسألة. وبالتالي، أخذت بالمسلك الرابع المشار إليه أعلاه، لذلك سيؤجل تناولها في موضع تال. أما في ما يتعلق بباقي الدساتير، فيشار إلى أن تونس اتخذت المسلك الثالث، حيث نص الدستور على أن من بين مهمات رئيس الجمهورية "التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة" (فصل 78/ 3)، فيما أخذ الدستور الجزائري بالمسلك الثاني، متوافقًا والتوجه المصري الشائع، حيث أناط الدستور برئيس الجمهورية "الوظائف المدنية والعسكرية في الدّولة" (مادة 92/ 2).

أما الدستور الفرنسي، فتمايز من بقية الدساتير المشار إليها بجمعه بين مسلكين اثنين (الثاني والثالث)، حيث إنه ميز بين التعيينات العليا أو تعيينات "كبار الضباط" (les officiers généraux) التي أسندها إلى مجلس الوزراء (المادتان 13/ 3، 21/ 1)، والتعيينات العسكرية الدنيا أو الأخرى التي أسندها إلى رئيس الجمهورية (مادة 13/ 2). يُشار إلى هذا التمييز على سبيل اعتباره تقاسمًا فعليًا للسلطات[111]، إلا أنه يتوجب عدم إغفال حقيقة أن لرئيس الجمهورية بخصوص كلتا فئتي التعيينات دورًا أساسيًا، بحكم أنه المختص دستوريًا "بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء" (مادة 13/ 1)، ناهيك بمكانته الفعلية في النظام السياسي بحكم الممارسة.

هكذا، يلاحَظ أن الدستور المصري الساري، متأثرًا بإرثه الدستوري، أسند

(111) ينظر: شودري وستايسي، **النظام شبه الرئاسي**، ص 129؛ عبد ربه، "السيطرة المدنية"، ص 21.

التعيينات العسكرية ككل إلى رئيس الجمهورية. ولئن كانت دساتير الجزائر وتونس وفرنسا توافقت مع الدستور المصري بأن يكون لرئيس الجمهورية دور في ذلك، يبقى الدستور الجزائري هو الأقرب إلى نهج الدستور المصري. أما دستورا تونس وفرنسا، فحاولا - كلٌّ بطريقته - ألا يستقل الرئيس بالتعيينات العليا، من خلال تحديد دور للحكومة أو لرئيسها. وفي الإجمال، تحذر أدبيات الديمقراطية من استقلال جهة معيّنة باختصاص التعيينات، خصوصًا رئيس الجمهورية، لِما شهده الواقع من استقواء الرئيس المستبد بسلطاته تجاه الجيش والأمن في إرساء أنظمة دكتاتورية[112].

بالعودة إلى السياق المصري، يُشار إلى أن على مستوى القوانين، خص قانون "القيادة والسيطرة" (1968) رئيس الجمهورية باختصاصات تعيين: رئيس الأركان العامة وقادة الأفرع الرئيسة (مادة 9)؛ أعضاء المجلس العسكري (مادة 10)[113]؛ "مساعدي وزير الحربية ورؤساء أجهزة القيادة العامة للقوات المسلحة وقادة المناطق العسكرية والتشكيلات التعبوية والفرق والألوية والوظائف المماثلة وتنحيتهم من وظائفهم" (مادة 3/ 7)؛ "أعضاء مجالس الحرب في القوات المسلحة" (مادة 3/ 9). وإلى حد كبير، كررت هذه الأحكام في قانون "شروط الخدمة والترقية"[114]، بموجب تعديلات عدة أُدخلت عليه.

أما التعيينات الأقل درجة، فأُسندت جملة منها، بموجب قانون "شروط الخدمة والترقية"، إلى "لجان الضباط" في وزارة الدفاع (مادة 6)[115]، مع سلطة تعقيب لكلٍّ من وزير الدفاع - القائد العام (إقرار)، ورئيس الجمهورية

(112) ينظر: شودري وستايسي، **النظام شبه الرئاسي**، ص 16، 128-129.

(113) أُلغيت المادة (10) في عام 2014 مع صدور القرار بقانون رقم 20 لسنة 2014 الخاص بتنظيم المجلس العسكري (يُعرض له لاحقًا).

(114) قانون رقم 232 لسنة 1959، "بشأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة"، **الجريدة الرسمية**، العدد 217 مكرر "غير اعتيادي" (8 تشرين الأول/ أكتوبر 1959).

(115) تختص كل لجنة بقوة معيّنة/ فرع معين (البرية والبحرية والجوية وغيرها) (المادة 4). وفي عام 2014، استُحدثت - إضافة إليها - لجنة موحدة (لجنة ضباط القوات المسلحة)، إلا أن اختصاصات التعيين بقيت للجان الضباط الفرعية، ينظر: القرار بقانون رقم 11 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (3 شباط/ فبراير 2014)، ص 3-8.

(موافقة)[116]. وبالإشارة إلى سجال التنافس بين المناصب العسكرية العليا على الصلاحيات، وفقًا لما أشير إليه سابقًا، فإن ذلك السجال لم يؤثر في اختصاص لجان الضباط بالتعيين، بل أثرت في سلطة التعقيب[117]. وفي الإجمال، هناك من قرأ المعادلة بأنها كانت تسير باتجاه تعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التعيينات العسكرية[118]، والثابت أنه كان للعسكريين دائمًا دور مهم في هذا المجال[119].

ختامًا، يجدر التذكير بأن المجلس العسكري أقدم خلال الانتقال على انتزاع اختصاص التعيينات العسكرية من الرئيس المنتخب، استباقًا لتنصيبه بأيام، وذلك بحكم المادة (53 مكرر) في إعلان يونيو 2012 (المكمل)، لكن كما أشير سابقًا، سرعان ما ألغى الرئيس المنتخب الإعلان الدستوري برمّته، بما فيه حكم المادة المذكورة[120].

ب – تعيين رئيس الأركان العامة بشكل خاص

ناهيك بالجدل الذي تثيره خصوصية التجربة المصرية، باعتبار وزير الدفاع قائدًا عامًّا للقوات المسلحة في ضوء تكريس خلفية الوزير العسكرية، يمكن أن يثار بعض الالتباس – في السياق النظري العام – عند التمييز بين وزير الدفاع

---

(116) تشمل هذه التعيينات: "الضباط في مناصب القيادة وأركان الحرب والوظائف الرئيسية الأخرى" (مادة 6/ 9)، و"الضباط من رتبتي العميد والعقيد داخل الأسلحة أو ما يقابلهما" (مادة 6/ 10).

(117) حيث عُدلت المادة (6) مرتين: في القانون الأصلي كان للقائد العام الإقرار، ولوزير الدفاع الموافقة، ولرئيس الجمهورية التصديق، ثم بموجب تعديل عام 1964، بات لنائب القائد العام – رئيس الأركان الإقرار، ولرئيس الجمهورية التصديق. أما التعديل الأخير، فهو ما أشير إليه في المتن أعلاه، وجاء في عام 1968. أجريت التعديلات المشار إليها بموجب: قرار بقانون رقم 114 لسنة 1964، **الجريدة الرسمية**، العدد 69 (24 آذار/ مارس 1964)، ص 724–727؛ وقرار بقانون رقم 12 لسنة 1968، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 تابع (2 أيار/ مايو 1968).

(118) ينظر: بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 165، 170، 190.

(119) يظهر ذلك من خلال تقفي التعديلات التي أدخلت على القانونين المذكورين.

(120) كما أن نطاق سريان تلك المادة في الأصل كان معلقًا لوقت معين: "حتى إقرار الدستور الجديد". وكان الحديث حينها يدور حول دستور 2012 الذي صدر في نهاية ذلك العام.

ورئيس الأركان العامة[121]. وبالتالي، سيجري بداية التعريف بمنصب رئيس الأركان العامة وعلاقته بوزير الدفاع، من خلال التمييز بين هيئة الأركان العامة ووزارة الدفاع (الفرع: ب. أ)، ثم تناول سلطة تعيين رئيس الأركان العامة (الفرع: ب. ب).

(ب. أ) التمييز بين هيئة الأركان العامة ووزارة الدفاع

بالنسبة إلى باراني، تقوم "البنية المعيارية في الديمقراطيات الليبرالية" - وإن كان هناك بعض "الانحرافات" عنها - على وجوب "التمييز بين كيانين أساسيين في المؤسسة الدفاعية: وزارة الدفاع [...] وهيئة الأركان العامة". وفيما تُعتبر الوزارة "مؤسسة تابعة للدولة يكون مديرها الأعلى وزيرًا"، فإن الهيئة "هي أعلى درجات القوات المسلحة الاحترافية وتتولى تسهيل التخطيط الدفاعي وتدفق المعلومات في اتجاهين بين القيادة العليا ومختلف الوحدات، ويكون قائدها رئيس الأركان العامة"[122].

ولمّا كان هناك تمايز بين المؤسستين، فبالضرورة هناك تمايز بين رئيس كل مؤسسة منهما (وزير الدفاع ورئيس الأركان العامة). الأصل أن يكون رئيس الأركان العامة هو الشخص الأعلى رتبة في الجيش، ويُعتبر "المستشار العسكري الرئيسي لأعلى سلطة عسكرية في البلاد"[123]، ويخضع مباشرة لوزير الدفاع، حيث يُعتبر الثاني ممثل "الحكومة في القوات المسلحة و[ممثل]

---

(121) لمنصب رئيس الأركان العامة أهمية كبيرة في النظام السياسي المصري، لدرجة اعتبار البعض أن هذا المنصب - إضافة إلى منصب وزير الدفاع - من بين المناصب التي تفوق أهميتها منصب رئيس الوزراء. ينظر: محمد الجوادي، **بحران لا يلتقيان: السياسة والقانون بعد الثورة** (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2014)، ص 14-15.

(122) باراني، "القوات المسلحة"، ص 82. وبالمعنى ذاته ينظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 50. كما تُعتبر هيئة الأركان "الهيئة المساعدة الأساسية المكلفة بجمع العناصر اللازمة لقرار القائد، وإنضاج هذا القرار، والسهر على سير الأمور بعد اتخاذ القرار من قبل القائد حتى يحقق هذا القرار أغراضه". ينظر: الهيثم الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الأول (أ-ح) (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1977)، ص 55.

(123) الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الثالث، ص 421.

القوات المسلحة في الحكومة"[124]، بحيث يتولى وزير الدفاع "مسؤولية الدفاع عن المصالح الشرعية المهنية للعسكر، بدلًا من [أو في ضوء تعذّر] تركها لنقابة خاصة بهم"[125]. وبالتالي، فإن "الأغراض الرئيسية من وزارة الدفاع [هي] هيكلة العلاقة بين القادة المدنيين المنتخبين وقيادة القوات المسلحة"[126]؛ باعتبار الوزارة "الصاقل والمترجم بين السياسة والقوة"[127]. وبذلك، فإن التمايز بين المؤسستين لا يجعلهما متناظرتين، بل هما في علاقة تكامل عمودي تخضع فيها هيئة الأركان العامة لوزارة الدفاع، حيث تُعتبر الثانية حلقة الوصل الإدارية بين قيادتي الجيش السياسية (قمة السلطة التنفيذية) والعسكرية (هيئة الأركان).

في ما يتعلق بمصر، وباستثناء دستورَي 2012 و2014، فإن أيًا من المواثيق الدستورية التي خبرتها البلاد منذ عام 1923، لم تأت إلى الإشارة إلى هيئة الأركان العامة. كما أن الدستورَين المذكورين لم يشيرا إلى تلك الهيئة، بل أشارا إلى رئيسها، وفي موضع واحد فقط، متعلق بتنظيم عضوية مجلس الدفاع الوطني، حيث اعتبر رئيس الأركان العامة عضوًا فيه[128].

---

(124) باراني، "القوات المسلحة"، ص 84. وبالمعنى ذاته ينظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 57. وينظر أيضًا:
Jomana Amara, "Reality vs. Fantasy: Transforming the Arab States' Military Force Structure," *Middle East Policy*, vol. XXIV, no. 3 (Fall 2017), pp. 111-112.
في هذا الخصوص (التمييز بين القيادتين السياسية والعسكرية)، وفي سياق نقده الخبرة المصرية، يقول أمين هويدي، وزير الدفاع الأسبق (1967-1968): "المفروض أن تخضع القيادة العسكرية للقيادة السياسية في إطار البناء التنظيمي للدولة، ووزير الدفاع وزير سياسي يعمل كممثل للسلطة السياسية على قمة المؤسسة العسكرية [،] وهو مسؤول عن إعداد الدولة للحرب بما في ذلك القوات المسلحة. أما القائد العسكري [،] فمسؤول عن تدريب وتنظيم قواته ووضع الخطط والتدريب عليها، وإدارة العمليات في إطار الأغراض السياسية التي تحدَّد له بواسطة الرئيس عن طريق وزير الدفاع". ينظر: هويدي، **الفرص الضائعة**، ص 10. لمزيد من التفصيل، ينظر: المرجع نفسه، 43-44.

(125) سيرّا، **الانتقال العسكري**، ص 120. يتحدث سيرّا عن "وزير الدفاع المدني"، ويقول أيضًا: "على الوزير المدني فهم حقيقة أن السلطة هي الموضوع الرئيسي في العلاقات المدنية - العسكرية، وعليه أن يتولى الموقف الوسطي فيها".

(126) باراني، "القوات المسلحة"، ص 84.

(127) "The Buffer and the Translator between Politics and Force"; Amara, "Reality vs. Fantasy," p. 112.

(128) المادة (1/197) من دستور 2012، والمادة (1/203) من دستور 2014.

أما على صعيد عيّنة الدساتير المختارة، فإن ثلاثة منها فقط (البرتغال وتركيا وجنوب أفريقيا) تضمنت إشارة إلى رئيس الأركان العامة[129]. وفيما تعلقت الإشارة الوحيدة في دستورَي البرتغال وجنوب أفريقيا بمسألة اختصاص تعيينه، فإن الدستور التركي أسرف في الإشارة إليه في ما يتعلق بمسائل عدة: تعيينه والجهة المسؤول أمامها، إضافة إلى عضويته في مجلس الأمن الوطني ومحاكمته، وأبرز اختصاصاته. وفي ما يتعلق بتلك الأخيرة (الاختصاصات)، عرّف الدستور التركي رئيس الأركان العامة بأنه "قائد القوات المسلحة، وفي أوقات الحرب يمارس واجبات القائد الأعلى نيابة عن رئيس الجمهورية" (مادة 117/3). كما أناط الدستور به اختصاص ترشيح أعضاء للمحكمة الإدارية العسكرية العليا[130]. أما في ما يخص العلاقة بين رئيس الأركان ووزارة الدفاع، فقد أحال الدستور تنظيمها للقانون[131]. هذا وإن تعذّر الاطلاع على القانون المحال إليه، فإن الأحكام الدستورية ذات العلاقة تدفع باتجاه الفهم أن لرئيس الأركان العامة مكانة أعلى من مكانة وزير الدفاع.

بالعودة إلى مصر، وفي ما يتعلق بنشأة - أو بالأحرى إحياء - منصب "رئيس أركان حرب القوات المسلحة" (التسمية المصرية لمنصب رئيس الأركان العامة)، في عهد الجمهورية، فهي تعود إلى ما بين عامي 1960 و1961[132]. قبل ذلك، ووفقًا لقانون "تنظيم وزارة [الدفاع]"

(129) لم يستعمل دستور جنوب أفريقيا الاسم الشائع (رئيس الأركان العامة)، بل The Military Command of the Defence Force (القائد العسكري لقوة الدفاع) (المادة 202/1). وبعد التدقيق في الدستور والموقع الإلكتروني لوزارة الدفاع، تبين أنها تسمية خاصة لرئيس الأركان. ينظر: http://www.dod.mil.za/csandf/chief.htm

(130) مادة (157/2). بما له صلة بالتوجه إلى إلغاء القضاء العسكري، إذ شملت التعديلات الدستورية المقرة باستفتاء 2017 إلغاء هذا الحكم.

(131) مادة (117/5). ألغيت بموجب استفتاء 2017.

(132) حيث ورد هذا المنصب أول مرة (استنادًا إلى البحث عبر شبكة قوانين الشرق) في قرار رئيس الجمهورية رقم 551 لسنة 1960، **الجريدة الرسمية**، العدد 3 (12 نيسان/ أبريل 1960)، ص 552؛ ثم في القانون رقم 57 لسنة 1961، **الجريدة الرسمية**، العدد 126 (20 حزيران/ يونيو 1961). ذلك أن مصر خبرت وجود هذا المنصب في عهد الملكية، باسم "رئيس أركان حرب الجيش" في ظل عدم وجود رئاسات أركان أخرى. ينظر المادة (4) من قانون رقم 72 لسنة 1937، **الوقائع المصرية**، العدد 73 =

(1953)[133]، كان لكل فرع رئيس للأركان: "رئيس هيئة أركان حرب القوات البحرية"، و"رئيس هيئة أركان حرب القوات الجوية"، و"رئيس أركان حرب الجيش" (مادة 8). وبما أن القانون عدّدهم على هذا النحو، يُفهم بالضرورة أنه قصد بـ"الجيش" هنا الجيش البري (أي المفهوم الضيق).

يدعم ذلك الفهم نصَّ القانون على أن ثلاثتهم يتبعون "قائد عام القوات المسلحة" (مادة 8)، وعلى أن "يشكل مجلس من رؤساء أركان الحرب الثلاثة يسمى 'مجلس رؤساء هيئة أركان حرب' وذلك لمعاونة القائد العام" (مادة 12)[134]. ومنذ عام 1961، بات هناك "رئيس أركان حرب القوات المسلحة"، وتحولت عبارة "رؤساء أركان الحرب" إلى "قادة القوات أو الجيوش أو ما يعادلها"، ثم تحولت عام 1968 إلى "قادة الأفرع الأساسية"[135].

على صعيد القوانين، عرّف قانون "القيادة والسيطرة" (الساري) "الأركان العامة" بكونها "أعلى جهاز للسيطرة على القوات المسلحة في السلم والحرب [،] بغرض تمكين القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزير [الدفاع] من السيطرة على القوات المسلحة وأجهزتها [،] وتحقيق التعاون فيما بينها أثناء العمليات الحربية" (مادة 6). وفي تفصيل العلاقة أكثر بين الأركان العامة ووزارة الدفاع،

= (9 آب/ أغسطس 1937)، ص 8-9. وخارج نطاق المقاربة التاريخية التي تجريها الدراسة، يلاحَظ أن مصر خبرت في عهد الخديويات منصب باسم "رئيس أركان الحرب"، وعلى الأغلب هو بمنزلة رئيس الأركان العامة. كما يلاحَظ أنه غالبًا ما جرى جمعه مع منصب "سردار الجيش" (قائد الجيش). ينظر، على سبيل المثال، قرار تعيين: أمر عال (من دون رقم) لسنة 1885، **الوقائع المصرية**، العدد غير موجود (22 نيسان/ أبريل 1885).

(133) قانون رقم 337 لسنة 1953، **الوقائع المصرية**، العدد 58 مكرر (16 تموز/ يوليو 1953).

(134) مع ذلك، فإن موقع وزارة الدفاع المصرية، شوهد في 22/ 8/ 2017، يشير إلى أول رئيسين لأركان حرب الجيش - بعد ثورة 1952 - اللذين تولّيا المنصب قبل عام 1960 (محمد إبراهيم وعلي علي عامر) إلى كونهم رؤساء لأركان حرب القوات المسلحة. لكن في الحقيقة، فإن قراري تعيينهم في المنصب كان باسم "رئيس أركان حرب الجيش" (أي القوات البرية). ينظر: مرسوم (غير مرقم) لسنة 1952، **الوقائع المصرية** (25 كانون الأول/ ديسمبر 1952)؛ قرار رئيس الجمهورية رقم 724 لسنة 1959، **الجريدة الرسمية**، العدد 100 (17 أيار/ مايو 1959)، ص 5.

(135) جرت هذه التغيرات بموجب: القانون رقم 57 لسنة 1961، ثم قانون القيادة والسيطرة (1968).

يلاحَظ أن القانون اعتبر وزير الدفاع "الرئيس المباشر لجميع أفراد القوات المسلحة" (مادة 5/ 2)، الذي "يسيطر على القوات المسلحة عن طريق رئيس أركان حرب القوات المسلحة وأجهزة القيادة العامة وقادة وقيادات الأفرع الرئيسية للقوات المسلحة والمناطق العسكرية والجيوش" (مادة 5/ 3)، فيما اعتُبر رئيس الأركان "النائب الأول" لوزير الدفاع "بدرجة وزير"، وتصدر باسمه "التوجيهات والتعليمات والأوامر إلى قادة الأفرع الرئيسية ومختلف أجهزة القوات المسلحة وقادة المناطق العسكرية والجيوش" (مادة 7/ 1).

في ضوء هذه النصوص، وباستحضار المادة (2) من القانون ذاته التي حددت سلسلة القيادة (أشير إليها سابقًا)، فلا شك في أن وزير الدفاع قانونيًا/ نظريًا هو أعلى من رئيس الأركان، وإن كان رئيس الأركان أدبيًا وماليًا يوازي وزير الدفاع (درجة وزير)، بموجب تعديل جاء بصورة خاصة على القانون المذكور لمنحه هذه الدرجة (في عام 1971)[136].

بعقد مقارنة بين اختصاصات كلٍّ من وزير الدفاع ورئيس الأركان، كما وردت في القانون ذاته، يلاحَظ أنهما كليهما يختصان موضوعيًا في مجالات مشتركة. وعلى الرغم من أن القانون استرسل في تفصيل دور كل منهما تجاه تلك المجالات، فإن هناك هامشًا كبيرًا لتداخل السلطات حال كان توجههما إلى الاحتكام إلى القانون، ولم يطورا مبادئ تفاهم عرفية أو اتفاقية بينهما، أو خضعا لمنطق الرتبة العسكرية[137]. ولمّا كان وزير الدفاع في الغالب عسكريًا، وبالضرورة يحمل أعلى رتبة عسكرية لا تناظرها رتبة أي ضابط عامل، ولمّا كنا قبالة مؤسسة تحترم التراتبية بشكل صارم، فإن الفرضية هي ألا يكون هناك تنازع بين وزير الدفاع ونائبه (رئيس الأركان). وفي الواقع، هنالك شواهد تدعم

(136) قانون رقم 30 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 20 (20 أيار/ مايو 1971).

(137) قارن بين اختصاصات وزير الدفاع في المادة (5/ 5) واختصاصات رئيس الأركان العامة في المادة (7/ 2)، ولا سيما الاختصاصات الخمسة الأولى لكلٍّ منهما.

الفرضية(138)، وأخرى أكثر تُشكك فيها(139)؛ إذ خبرت مصر جدل إضافيًا بشأن التنازع على السلطة، عبر من مفهوم العلاقات المدنية-العسكرية إلى مفهوم العلاقات العسكرية-العسكرية؛ "فالصراع على توزيع السلطة لا يستقطب العسكري والمدني فحسب، بل يستقطب العسكري ضد العسكري أيضًا"(140).

ختامًا، يلاحَظ أن العديد من رؤساء الأركان جرت ترقيتهم لتولّي وزارة الدفاع أو وزارات دولة(141)؛ فمن بين 19 رئيسًا للأركان تولوا هذا المنصب منذ عام 1952 وحتى عام 2014، فإن سبعة منهم تولوا وزارة الدفاع تزامنًا مع تخلّيهم عن رئاسة الأركان، أو بعد فترة وجيزة من ذلك. كان هذا التوجه شائعًا خلال الستينيات والسبعينيات، إلا أنه خفت عقب ذلك، حتى عاد إثر الثورة بتعيين رئيس الأركان السابق (صدقي صبحي) وزيرًا للدفاع في عام 2014(142).

---

(138) من ذلك أن منح رئيس الأركان حكمًا - بموجب القانون - "درجة وزير" جرى بموجب تعديل استهدف استحداث هذا التعديل فحسب. وكان ذلك التعديل بمبادرة أو بطلب من وزير الدفاع حينها. هذا ما يظهر في المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون المعدل المرفقة بالقانون رقم 30 لسنة 1971.

(139) من الأمثلة لحالات الصراع بشأن الصلاحيات: **أولًا، في عهد عبد الناصر**: الصراع بين شمس بدران (وزير الدفاع) ومحمد فوزي (رئيس الأركان)، إلا أن بدران كان يستقوي، أو بالأحرى واجهة لنائب القائد الأعلى (عامر) الذي جهد في تحجيم رئيس الأركان. ينظر رواية فوزي نفسه: فوزي، **حرب الثلاث سنوات**، ص 38-39. **ثانيًا، في عهد السادات**: الصراع بين فوزي (وزير الدفاع) ومحمد صادق (رئيس الأركان)، وكان الثاني مستقويًا بالرئيس السادات الذي كان يعتبر فوزي من تركة عبد الناصر (مراكز القوى)، وسرعان ما عزله وعيّن صادق مكانه. ينظر: بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 173-174.

(140) طيبي غماري، **الجندي والدولة والثورات العربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 113.

(141) من الأمثلة لتولّي وزارات دولة، تولّي الفريق محمد إبراهيم (عام 1959، وكان أول من تولّى رئاسة الأركان بعد ثورة 1952) وزيرًا للدولة للشؤون الحربية في يوم استبدال رئيس أركان جديد به. ينظر: محمد الجوادي، **الوزراء ورؤساؤهم ونواب رؤسائهم ونوابهم: تشكيلاتهم وترتيبهم ومسئولياتهم (1952-1997)**، ط 2 (القاهرة/ بيروت: دار الشروق، 1997)، ص 62. بالتقاطع مع: قرار رئيس الجمهورية، رقم 724 لسنة 1959، **الجريدة الرسمية**، العدد 100 (17 أيار/ مايو 1959).

(142) في ما يلي أسماء رؤساء الأركان الذين تولوا الوزارة (متضمنًا إشارة إلى فترات تولّيهم رئاسة الأركان بين أقواس عادية، والوزارة بين أهلّة): محمد فوزي (1964-1967) "1968-1971"؛ أحمد إسماعيل علي (1969) "1972-1974"؛ محمد أحمد صادق (1970-1971) "1971-1972"؛ محمد عبد الغني الجمسي (1973-1974) "1974-1978"؛ أحمد بدوي سيد أحمد (1978-1980)=

(ب. ب) سلطة تعيين رئيس الأركان العامة

بعد التعرف إلى هيئة الأركان العامة ورئيسها واختصاصاتهما، تقاطعًا مع وزارة الدفاع ووزيرها، بات من الممكن الآن أن تجري دراسة سلطة تعيين رئيس الأركان. وكما سبق أن أشير، فإن أيًا من الدساتير المصرية (بما فيها الدستور الساري)، لم يتضمن حكمًا مباشرًا في هذا الخصوص، وذلك بما يتوافق ومسلك دساتير كلٍ من فرنسا وتونس والجزائر، وعلى خلاف دساتير كلٍّ من البرتغال وتركيا وجنوب أفريقيا.

على مستوى القوانين، سبق أن أُشير إلى أن قانون "شروط الخدمة والترقية" (1959)، بموجب تعديل أجري عليه عام 1961[143]، خص رئيسَ الجمهورية بتعيين رئيس الأركان العامة (مادة 16). وفيما كان التعيين معلقًا على ترشيح القائد العام وعرض وزير الدفاع، جاء تعديل آخر[144] ليُسقط هذا التعليق، وبات التعيين من اختصاص رئيس الجمهورية وحده.

في الإجمال، لطالما كان لرئيس الدولة (ملكًا كان أم رئيس جمهورية أم القائم مقامه) ممارسة هذا الاختصاص حتى قبل عام 1961، و**الجريدة الرسمية** تشهد بذلك[145]. لكن الغريب أنه تعذّر الوقوف على قرارات تعيين أيٍّ من رؤساء الأركان الذين عُينوا بعد عام 1961، بما يطرح أن **الجريدة الرسمية**

= "1980–1981"؛ محمد عبدالحليم أبو غزالة (1980–1981) "1981–1989"؛ صدقي صبحي (2012–2014) "2014 [–2018]". ينظر: موقع وزارة الدفاع، "رؤساء الأركان السابقون"، [د. ت.]، شوهد في 25/ 8/ 2017، في: http://www.mod.gov.eg/Mod/Mod_FCS.aspx؛ و"وزراء الحربية والدفاع السابقون"، [د. ت.]، شوهد في 22/ 8/ 2017، في: http://www.mod.gov.eg/Mod/Mod_FDM.aspx

(143) أجراه القانون رقم 57 لسنة 1961، **الجريدة الرسمية**، العدد 126 (20 حزيران/ يونيو 1961).

(144) قرر هذا التعديل قانون "القيادة والسيطرة" (1968) في المادة (9) منه.

(145) ينظر على سبيل المثال: (أ) الملك: مرسوم غير مرقم لسنة 1949، **الوقائع المصرية**، العدد 53 (14 نيسان/أبريل 1949)، ص 2؛ (ب) القائم مقام رئيس الدولة (وصي العرش عقب نفي الملك فاروق وتشكيل مجلس وصاية لفترة قصيرة): مرسوم (من دون رقم) لسنة 1952، **الوقائع المصرية**، العدد غير موجود (25 كانون الأول/ ديسمبر 1952)؛ (ج) رئيس الجمهورية: قرار رئيس الجمهورية رقم 724 لسنة 1959، **الجريدة الرسمية**، العدد 100 (17 أيار/ مايو 1959).

ما عادت تنشر هذه القرارات(146). أما الجهة التي يكون رئيس الأركان مساءلًا أمامها، فإن قانونَي "القيادة والسيطرة" و"شروط الخدمة والترقية" لم يتضمنا تحديدًا لها بشكل صريح.

أما على صعيد عينة الدساتير المختارة، فإن الدساتير التي تطرقت إلى هذه المسألة (في البرتغال وتركيا وجنوب أفريقيا) أسندت اختصاص تعيين رئيس الأركان إلى رئيس الجمهورية. وفيما اكتفى دستور جنوب أفريقيا بذلك(147)، نصّ دستورا البرتغال وتركيا على أن يكون ذلك التعيين بناء على اقتراح الحكومة(148). وفي حين أن الدستور البرتغالي لم يتطرق إلى الجهة التي يكون رئيس الأركان مسؤولًا أمامها، أشار الدستور التركي إلى أنه يتحمل "المسؤولية أمام رئيس الوزراء في ممارسة واجباته وسلطاته"، وذلك بطبيعة الحال ذو علاقة بطبيعة النظام السياسي القائم (مختلط في البرتغال، وأقرب إلى البرلماني في تركيا)(149).

ثانيًا: نزعة التأثير في رسم السياسات الأمنية العامة

لم تتوقف مساهمة الجيش في منظومة السلطة عند نزعة الاستقلالية في تنظيم المؤسسة العسكرية، وهذا بحد ذاته إخلال بالسيطرة المدنية، بل تعدى

(146) من خلال شبكة قوانين الشرق، باستعمال مداخل عدة: اسم المنصب، اسم المعيَّن، تاريخ التعيين الدقيق مقارنة بما ينشره موقع وزارة الدفاع. لكن يبدو أن هذا المسلك تغير على عقب أخيرًا، بنشر قرار تعيين رئيس الأركان الحالي، الفريق محمد فريد حجازي. قرار رئيس الجمهورية رقم 544 لسنة 2017، **الجريدة الرسمية**، العدد 43 مكرر (28 تشرين الأول/ أكتوبر 2017)، ص 5.

(147) المادة (202/ 1) من دستور جنوب أفريقيا.

(148) المادة (133/ع) من دستور البرتغال، والمادتان (104/ 2) و(117/ 4) من دستور تركيا. علمًا بأن الحكم المتعلق بصلاحية الرئيس في التعيين في المادة (104/ 2) نُقل إلى المادة (171/ 3)، بموجب التعديلات الدستورية المقرة على الدستور التركي بمقتضى استفتاء عام 2017، من دون المساس بجوهر الحكم (تعديل شكلي فحسب)، وأُلغيت المادة (117/ 4) المتعلقة بدور الحكومة في الاقتراح.

(149) بخصوص تركيا، وبموجب تعديلات 2017، في سياق التحول إلى النظام الرئاسي، أُلغيت الفقرة التي نظمت المسؤولية. ومع إلغاء منصب رئيس الوزراء، يُفهم منطقًا أن رئيس الأركان بات مسؤولًا أمام رئيس الجمهورية.

ذلك إلى نزعة التأثير في رسم السياسات الأمنية العامة. تأخذ مفردة "أمنية" - في هذا الموضع - معنًى موسعًا يشمل شؤون الدفاع الوطني والأمن القومي. ويُقصد بالسياسات الأمنية العامة - إجرائيًا لغايات الدراسة - حقل السياسات العامة المتخصص بشؤون الدفاع الوطني والأمن القومي داخليًا وخارجيًا. وبالتالي، فإن السياسات الأمنية العامة تندرج فرعيًا ضمن السياسة العامة للدولة.

متأثرًا بإرثه الدستوري، نظم الدستور المصري الساري رسم السياسات العامة، من حيث وضعها وإقرارها وتنفيذها؛ ففي ما يتعلق بسلطتي الوضع والإشراف على التنفيذ، خولهما الدستورُ لـ"رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء" (المادتان 150، 167/ 1). كما أنه خول كل وزير بـ"وضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية، ومتابعة تنفيذها، والتوجيه والرقابة، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة" (مادة 168). أما في ما يتعلق بسلطة الإقرار، فخولها الدستور لمجلس النواب (مادة 101). هذه هي القاعدة العامة لرسم السياسات العامة التي تنص عليها عادةً الدساتير، مع بعض التباينات.

كما يتباين مسلك الدساتير بين الاكتفاء بتنظيم السياسة العامة، وتنظيم سياسات فرعية، كالسياسات "الاقتصادية"[150] أو "الخارجية"[151] أو الأمنية. وعلى خلاف الفرعين الأولين، فإن فرع السياسات الأمنية لا يظهر عادة بهذا الاسم[152] أو باسم "سياسة الدفاع" كمصطلح سياسي[153]، بل يعبّر عنه تضمين

(150) ينظر دستور جنوب أفريقيا (مادة 146/ 3/ ب)، ودستور تركيا (مادة 166/ 4).

(151) ينظر دستور الجزائر (مادة 91/ 3).

(152) هذه الملاحظة هي على الأقل بخصوص عينة الدساتير المختارة. وتبقى أكثر الإشارات صراحة لفرع السياسات هذا ما تضمنه الدستور التونسي في الفصل (77)، ينظر نصه في: الملحق (10-د) أو (10-هـ).

(153) عرّفت الموسوعة السياسية مصطلح "سياسة الدفاع" (Defence Policy) بأنها "هي السياسة الهادفة إلى رسم وتطوير كل الوسائل الكفيلة بتأمين الحفاظ على الوطن وسيادته وأمنه القومي. وتترجم سياسة الدفاع إرادة الحكام بمواجهة كل خطر يتهدد إقليم الأمة ومصالحها الحيوية"، ينظر: عبدالوهاب الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الثالث (ز-ع) (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، [د. ت.])، ص 389.

الدستور أحكامًا خاصة بإنشاء مجلس أعلى للدفاع الوطني أو للأمن القومي وتنظيمه، وهي المجالس التي تُعرف في أدبيات علم الاجتماع العسكري بـ"أجهزة التخطيط السياسي العسكري"[154]، فيما تُعرف في أدبيات الفكر العسكري بـ"أجهزة التخطيط للاستراتيجية القومية"[155].

في الوقت الذي تكتفي الدساتير غالبًا بالنص على تشكيل مجلس واحد يُعنى بهذه السياسات، أو لا تنص أصلًا، فإن الدستور المصري الساري تضمّن ثلاثة مجالس: "مجلس الدفاع الوطني" (مادة 203) و"مجلس الأمن القومي" (مادة 205) و"المجلس الأعلى للقوات المسلحة" (المجلس العسكري) (مادة 2/200). سبق إلى هذا الجمع دستور 2012، ليكون أول وثيقة دستورية مصرية تجمع بين المجالس الثلاثة؛ فجميع الوثائق الدستورية الأخرى إما أشارت إلى مجلس الدفاع (وهي أغلبها) فحسب، وإما لم تشر إلى أيٍّ من المجالس (وهي قليلة جدًّا)، فيما يعود أول تضمين دستوري لمجلس الأمن القومي والمجلس العسكري إلى عام 2012 (يُنظر الملحق: 7-د)[156]، وإن قاما قبل ذلك كثيرًا، بموجب أسناد أخرى (يشار إليها لاحقًا).

(154) ينظر: أشرف سليمان غبريال، **علم الاجتماع العسكري: دور المؤسسة الرئاسية والعسكرية في تحقيق الأمن القومي** (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2010)، ص 311.

(155) ينظر: رياض تقي الدين، **نافذة على الفكر العسكري: بحث في الثوابت** (بيروت: دار النهار للنشر، 1986)، ص 157-160.

(156) بالإشارة إلى الملحق (7-د)، يُظهر الجدول التالي التضمين الدستوري للمجالس المختصة في الوثائق الدستورية المصرية. ويدل رمز * إلى كون الوثيقة تضمنت تنظيمًا أو إشارة إلى المجلس المذكور.

الوثيقة / المجلس	دستور 1923	دستور 1930	دستور 1956	دستور 1958	إعلان 1962	دستور 1964	دستور 1971	إعلان 2011	إعلان 2012	دستور 2012	إعلان 2013	دستور 2014
الدفاع الوطني			*		*	*	*	*		*	*	*
العسكري									*	*		*
الأمن القومي										*		*

ملاحظة: لم يشر إعلان يونيو 2012 إلى مجلس الدفاع الوطني، بحكم أنه مكمل/ معدل لإعلان مارس 2011 الذي أشار إلى المجلس المذكور بالأصل.

على صعيد عينة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10-د)، يلاحَظ أن واحدًا منها فقط لم يتضمن إشارة إلى أي مجلس في هذا الخصوص (دستور جنوب أفريقيا)، فيما أن ثلاثة منها احتوت على مجلس واحد، اختلف اسمه الرسمي بين دستور وآخر: "المجلس الأعلى للدفاع الوطني" (البرتغال)، "مجلس الأمن القومي" (تونس)، "المجلس الأعلى للأمن" (الجزائر). أما في ما يتعلق بدستورَي تركيا وفرنسا، فهما تضمنا إشارة إلى أكثر من مجلس؛ فالدستور التركي، تضمّن، إضافة إلى تنظيمه الصريح لـ"مجلس الأمن الوطني" (المادتان 104، 118)، إشارة إلى "المجلس العسكري الأعلى" (مادة 125/ 2)[157]، إلا أنه لم يتطرق إلى تشكيله أو اختصاصاته. أما دستور فرنسا، فلم ينص صراحة على مجلس باسم محدد، بل نص على أن من بين اختصاصات رئيس الجمهورية ترؤس "المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني" (مادة 15)، هكذا بصيغة الجمع، بما يطرح أن الدستور الفرنسي هو الأقرب إلى الدستور المصري الساري من حيث تعدد المجالس المختصة، إلا أنه لم يتضمن أي إشارات أخرى بخصوص هذه المجالس واللجان العليا[158].

بالعودة إلى السياق المصري، يُذكر أن من بين المجالس الثلاثة هناك طبيعة خاصة للمجلس العسكري، لدرجة أن مقاربة شكلية وسطحية يمكن أن تصنفه خارج المجالس المعنية بصنع السياسات الأمنية؛ وذلك لسببين: **الأول**، على خلاف المجلسين الآخرين، لم ينظم الدستور الساري (وكذلك الحال في دستور 2012) تشكيله واختصاصه (باستثناء تدخّله في تعيين وزير الدفاع وإعلان الحرب)[159]، بل أحال ذلك إلى القانون (مادة 200/ 2). والسبب **الثاني** هو أن ظاهر النص الدستوري (مادة 200/ 2)، بالتقاطع مع وجود المجلسين الآخرين، يلمح إلى أن اختصاصات المجلس العسكري ستكون

---

(157) الإشارة إلى المجلس الأخير عرضية، وجاءت في سياق تحصين القرارات الصادرة عنه أمام الرقابة القضائية (جرى التراجع عن هذا التحصين بموجب التعديلات المستفتى عليها في عام 2017).

(158) ينظر إشارات مقتضبة بشأنها في التشريع والتطبيق: دوهاميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 608.

(159) أشير إلى الاختصاص الأول، ويُشار إلى الثاني لاحقًا.

في الشؤون الداخلية المحضة للجيش، كالشؤون التنظيمية والوظيفية والضبط والربط، أي بما يدخل ضمن مفهوم نزعة الاستقلالية (موضوع الفرع "أولًا" – السابق)، إلا أن التمعن باختصاصات المجلس العسكري في بقية أحكام الدستور، وفي القانون الخاص به الذي صدر عقب صدور الدستور[160]، يُظهر جليًا أن للمجلس العسكري مساهَمة في صنع السياسات الأمنية، بما يستدعي دراسته هنا (ضمن هذا الفرع: المساهَمة في السياسات الأمنية العامة).

هنا تجدر الإشارة إلى ما طرحه البعض بشأن المفارقة في تعاطي الدستور الساري مع المجلس العسكري و"نظيره الوظيفي" ممثلًا بـ"المجلس الأعلى للشرطة"، حيث نظم الدستور تشكيل الثاني واختصاصاته على الرغم من أنه لم يمنحه اختصاصات دستورية (مادة 207)، فيما أحال تنظيم تشكيل الأول واختصاصاته إلى القانون، مع أنه يمنحه اختصاصين مباشرين[161]!

من جهة أخرى، يُعتبر "مجلس الدفاع الوطني" وحده، بين المجالس الثلاثة، مجلسًا راسخًا في النظام الدستوري قبل الثورة؛ إذ إنه ورد في أغلب المواثيق الدستورية، وأقدمها دستور 1956[162]. أما على صعيد الإطار القانوني، فتعود تطبيقاته الأولى إلى عام 1937 في عهد الملكية (كان حينها باسم "مجلس الدفاع الأعلى")[163]، فيما يعود في عهد الجمهورية إلى عام 1953[164]. وباستثناء دستور 1958 (دستور جمهورية الوحدة)، لم يغب هذا المجلس عن أيٍّ من المواثيق الدستورية (الموضوعية منها طبعًا) السابقة للدستور الحالي.

---

(160) قرار بقانون رقم 20 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 مكرر "ج" (25 شباط/ فبراير 2014)، ص 3-7.

(161) Fedtke, *Comparative Analysis*, pp. 8-9.

(162) كما نُصَّ عليه في مشروع دستور 1954 (المادة 185)، ولكنه منحه اختصاصات استشارية محدودة. وهو مشروع الدستور الذي رفضته القيادة السياسية مع التحول عن فكرة الجمهورية البرلمانية.

(163) حيث أنشئ أول مرة بموجب قانون رقم 72 لسنة 1937، **الوقائع المصرية**، العدد 73 (9 آب/ أغسطس 1937).

(164) بموجب المادة (2) من القانون رقم 337 لسنة 1953، **الوقائع المصرية**، العدد 58 مكرر (16 تموز/ يوليو 1953).

أما المجلسان الآخران، فلم يردا في أي من المواثيق الدستورية الصادرة قبل عام 2012، على الرغم من وجودهما في الواقع قبل ذلك (سواء بشكل مستمر أو بشكل متقطع)؛ فبالنسبة إلى المجلس العسكري، وهو الأقدم بينهما، تعود نشأته إلى عام 1968 بموجب قانون القيادة والسيطرة. أما مجلس الأمن القومي، فإن أول إشارة تشريعية إليه تعود إلى عام 1971، حيث نص قرار لرئيس الجمهورية بإنشائه وعدد آخر من "المجالس القومية المتخصصة"[165]. وكانت نشأته، على ما يبدو، ظرفية، إذ انتهى وجوده في عام 1974، حيث كان إنشاؤه مرتبطًا بالإعداد لحرب 1973[166]، وحُل عقب خلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس المجلس، انتهى باستقالة الثاني[167]. أما في عام 2012، فجرى النص على هذين المجلسين أول مرة في وثيقة دستورية تمثلت في دستور 2012[168].

على الرغم من النشأة المبكرة للمجالس الثلاثة، قبل الثورة، فإن انعقادها أو حضورها لم يكن مستقرًا، وكانت حالة الغياب هي الأبرز. وما من إشارة تشريعية إلى أن أيًا منها حُل أو أُلغي. وبالحديث عن هذا

---

(165) قرار رئيس الجمهورية رقم 2418 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 (7 تشرين الأول/أكتوبر 1971)؛ في الحقيقة هناك إشارة أقدم ببضعة أيام، حيث تضمن قرار آخر لرئيس الجمهورية باعتبار "مستشار رئيس الجمهورية لشؤون الأمن القومي" سكرتيرًا تنفيذيًا للمجلس (مادة 2). قرار رئيس الجمهورية رقم 2402 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 37 مكرر (19 أيلول/سبتمبر 1971). وفي عام 1973 أُعيد تنظيم هذا المجلس بموجب قرار ثالث: قرار رئيس الجمهورية رقم 434 لسنة 1973، **الجريدة الرسمية**، العدد 15 (12 نيسان/أبريل 1973).

(166) غبريال، **علم الاجتماع العسكري**، ص 322-323. كما يتفق غبريال في ما يتعلق بنشأة المجلس؛ إذ حدد فترة قيامه ما بين 1971-1974.

(167) سمير محمد غانم، "الفرق بين مجلس الأمن القومي ومجلس الدفاع الوطني"، **الوفد**، 4 تشرين الأول/أكتوبر 2013، شوهد في 11/9/2017، في: https://goo.gl/yBjq7V

(168) المقصود بالإشارة إلى المجلس العسكري في النص الدستوري هنا، الإشارة إليه كمؤسسة تمارس اختصاصات في ظروف عادية، لا كممارس لإدارة شؤون البلاد. ولذلك لم يُشر إلى الإعلانات الدستورية الصادرة في عام 2011، التي أشير إليه فيها بصفته حاكمًا لا مؤسسة دولة. وبهذا المعنى (كمؤسسة دولة)، وردت إشارة سابقة إلى المجلس العسكري - قبل دستور 2012 - في إعلان يونيو 2012، بموجب المادة (53 مكرر)، إلا أن فترة سريان هذه المادة لم تطل، للأسباب التي أشير إليها سابقًا.

النوع من المجالس، لا بد من تناول تشكيلها (الفرع: 1) واختصاصاتها (الفرع: 2).

قبل ذلك، تجدر الإشارة إلى أن دراسة المجالس الثلاثة لن تقف في ما يلي عند حدود النص الدستوري، بل ستتعدى ذلك إلى أحكام القوانين الخاصة بكل مجلس؛ إذ أشير سابقًا إلى أن الدستور الساري أحال تنظيم المجلس العسكري إلى القانون جملة وتفصيلًا، وصدر فعلًا قرار بقانون خاصٌّ بذلك بعد نحو شهر واحد من صدور الدستور. كما أن الدستور ذاته، وإلى جانب الأحكام التي أوردها بخصوص المجلسين الآخرين، أحال تفصيلها إلى قانون. وبالفعل، تزامنًا وصدور القرار بقانون الخاص بالمجلس العسكري، صدر قراران بقانون آخران، أحدهما لمجلس الدفاع الوطني والثاني لمجلس الأمن القومي[169]. وحملت القرارات بقوانين الثلاثة أرقامًا تسلسلية متتابعة (19 و20 و21 لعام 2014).

1 - تشكيل المجالس المختصة برسم السياسات الأمنية

لمّا كان الهدف من البحث في تشكيل المجالس المختصة هو استكشاف مدى مساهمة العسكريين في رسم السياسات الأمنية العامة التي تضطلع بها هذه المجالس، فإن مقاربة تُبرز ذلك الأصلُ فيها أن تبحث في عضوية المجالس للوقوف على مدى مشاركة العسكريين فيها قبالة المدنيين، وسلطة تعيين أعضاء المجالس، للوقوف على مدى دور السلطات المدنية في تعيين الأعضاء بشكل عام والعسكريين منهم بشكل خاص.

ولمّا كان ما من دور أصلًا للمدنيين في تعيين أعضاء المجالس بشكل مباشر، بحكم أن الأعضاء محددين بصفاتهم الوظيفية الأصلية بموجب النص الدستوري (حالة مجلسي الدفاع الوطني والأمن القومي) أو القانوني (حالة المجلس العسكري)؛ فإن الشق المتعلق بدور المدنيين في التعيين

(169) قرار بقانون رقم 19 لسنة 2014 "بإنشاء مجلس الأمن القومي"، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 مكرر "ب" (24 شباط/ فبراير 2014)، ص 6-8؛ قرار بقانون رقم 21 لسنة 2014 "بإنشاء مجلس الدفاع الوطني"، **الجريدة الرسمية**، العدد 8 مكرر "ج" (25 شباط/ فبراير 2014)، ص 8-11.

يحسم سريعا بنتيجة مفادها أن الجيش تمكّن من ترسيخ عضوية العسكريين في تلك المجالس بما لا يترك مجالًا للقيادة السياسية بالتدخل بسهولة من خلال قرارات إدارية؛ ذلك أن ما طريقة لتدخّل المدنيين في تلك التعيينات إلا بتعديل الدستور والقانون، وهو ما ليس بالخيار اليسير، أو من خلال التحكم في التعيينات الأصلية في الوظائف التي يشغلها أعضاء المجالس في الأساس، وبناء عليها يتولون عضوية تلك المجالس. وهذه الأخيرة أصلًا تحكمها محددات سبقت الإشارة إليها في ما يتعلق بالتعيينات في المراكز العسكرية العليا. وبذلك، فإن المقاربة ستركز في الأساس على الشق المتعلق بعضوية المجالس.

نظم الدستور عضوية مجلسي الدفاع الوطني والأمن القومي (المادتان 203/ 1، 205/ 1)، فيما نظم القانون عضوية المجلس العسكري (المادتان 1، 2/ 6). وفي ما يتعلق برئاسة المجالس، فإن الدستور أناط برئيس الجمهورية رئاسة مجلسي الدفاع الوطني والأمن القومي، فيما أناط القانون بوزير الدفاع رئاسة المجلس العسكري، على أن لرئيس الجمهورية ترؤس اجتماع/ جلسة هذا المجلس في حال حضوره. وإجمالًا، لا تغيير في هذا الخصوص عما كان سائدًا منذ الخبرة الأولى لكل مجلس من هذه المجالس قبل الثورة. إلا أنه يَرِدُ على هذه الملاحظة العامة ثلاثة استثناءات، كل استثناء خاص بأحد المجالس: **الأول** لفترة قصيرة جدًّا (ثلاثة أعوام: 1953–1956) كانت رئاسة مجلس الدفاع لرئيس الوزراء في ضوء ثقل هذا المنصب حينها (قبل تولّي عبد الناصر رئاسة الجمهورية)[170]؛ **الثاني** كان يرأس مجلسَ الأمن القومي أحد أعضائه (غالبًا ما كان مستشار الرئيس للأمن القومي، وهو ذو خلفية عسكرية)[171]، بتسميته من رئيس الجمهورية المتحكم أصلًا بتعيين جميع الأعضاء من دون

---

(170) المادة (2) من قانون رقم 337 لسنة 1953، **الوقائع المصرية**، العدد 58 مكرر (16 تموز/ يوليو 1953). وإجمالًا كان ذلك تأثرًا بتجربة عهد الملكية البرلمانية المنقضية للتو حينها، حيث كان رئيس الوزراء يتولى رئاسة مجلس الدفاع، وذلك بموجب المادة (2) من قانون رقم 72 لسنة 1937، **الوقائع المصرية**، العدد 73 (9 آب/ أغسطس 1937).

(171) غانم، "الفرق بين مجلس الأمن القومي ومجلس الدفاع الوطني".

أي معايير، ودور المجلس محض استشاري، فيما كان رئيس الجمهورية يترأس المجلس حال حضوره أيًا من جلساته[172]. أما الاستثناء **الثالث**، فهو أن رئاسة المجلس العسكري، التي كانت دائمًا لوزير الدفاع بنص القانون، فيما يتولى رئيس الجمهورية - بحكم الممارسة - رئاسة الجلسات التي يحضرها، يُصار أول مرة إلى تقنين تلك الممارسة بنص قانوني.

بخصوص تنظيم العضوية، وفيما يُعتبر حكم الدستور الساري استمرارًا لمسلك المشرع الدستوري بعدم التطرق لعضوية المجلس العسكري، فإن مسلك الدستور الحالي - ودستور 2012 أيضًا - بخصوص عضوية مجلس الدفاع الوطني، جاء مختلفًا عما خبره الإرث الدستوري، حيث نظم الدستوران العضوية في الوقت الذي كان المشرع الدستوري سابقًا - بما فيه دستور 1971 - يكتفي بالنص على إنشاء المجلس واختصاصه ورئاسته. أما مجلس الأمن القومي، فهو لم يرد أصلًا - على مستوى التشريع الدستوري - إلا في دستور 2012 ابتداءً، ثم في الدستور الساري. وفي كلا الدستورين جرى تنظيم العضوية أسوة بمجلس الدفاع الوطني.

على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، يلاحَظ أن مسلك دستورَي مصر ما بعد الثورة يتوافقان ومسلك الدستور التركي، فيما يتوافق الإرث الدستوري المصري السابق لهما - إلى حد ما - ومسلك بقية الدساتير (باستثناء دستور جنوب أفريقيا الذي لم يتضمن إشارة إلى وجود مجلس مختص).

إن مسلك دستورَي مصر ما بعد الثورة يؤكد أن تضمين النص الدستوري تفصيلات عضوية مجلسي الدفاع الوطني والأمن القومي يُفهم في سياق تكريس مكانة الجيش في النص الدستوري، وعدم الاطمئنان إلى ما يمكن أن تأتي به التشريعات العادية أو الممارسة. وهكذا، رسخت النصوص الدستورية

---

(172) المادة (2) من قرار رئيس الجمهورية رقم 2418 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 (7 تشرين الأول/ أكتوبر 1971).

والقانونية للعسكريين في عضوية المجالس المختصة (الفرع: أ)، بما يؤثر سلبًا بالضرورة في مبدأ السيطرة المدنية (الفرع: ب).

أ- الترسيخ التشريعي لمشاركة العسكريين في عضوية المجالس المختصة

تباين تشكيل المجالس الثلاثة - بوضعها الحالي خصوصًا - من حيث خلفية أعضائه، التي تدرجت بين الخلفية العسكرية الكاملة (المجلس العسكري)، وغلبة الخلفية العسكرية على المدنية (مجلس الدفاع الوطني)، وأقلية الخلفية العسكرية (مجلس الأمن القومي).

في ما يتعلق بالمجلس العسكري، فإنه يتشكل من رئيس (هو وزير الدفاع) و23-25 عضوًا[173] يمثلون إدارات الجيش وفرقه وقطاعاته المختلفة[174]، من بينهم سبعة هم أعضاء أيضًا في مجلس الدفاع الوطني[175]، فيما رئيس المجلس العسكري وحده هو عضو في مجلس الأمن القومي. يتعذر إجراء مقاربة بين هذا التشكيل والتشكيلات في الخبرات المصرية السابقة، سواء قبل الثورة أو بعدها؛ ذلك أن ما من مصدر رسمي (تشريع) جرى نشره في **الجريدة**

---

(173) عدد الأعضاء أعلاه تقريبي، بحكم أن القانون الخاص بهذا المجلس نصَّ على أن من بين أعضائه "مساعدي وزير الدفاع للتخصصات المختلفة"، وتتعذر الإحاطة بعدد المساعدين. إلا أن موقع معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى ينشر "infographic" يظهر فيه 26 عضوًا، بمن فيهم وزير الدفاع (محدث حتى شباط/ فبراير 2015)، شوهد في 4/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/zcjBwj

(174) هم: "رئيس أركان حرب القوات المسلحة، قائد القوات البحرية، قائد القوات الجوية، قائد قوات الدفاع الجوي، مساعدي وزير الدفاع للتخصصات المختلفة، أمين عام وزارة الدفاع، قائد قوات حرس الحدود، رئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، رئيس هيئة التنظيم والإدارة للقوات المسلحة، رئيس هيئة التدريب للقوات المسلحة، رئيس هيئة الإمداد والتموين للقوات المسلحة، رئيس هيئة التسليح للقوات المسلحة، رئيس الهيئة الهندسية للقوات المسلحة، رئيس هيئة الشؤون المالية للقوات المسلحة، رئيس هيئة القضاء العسكري، قائد الجيش الثاني الميداني، قائد الجيش الثالث الميداني، قائد المنطقة المركزية العسكرية، قائد المنطقة الشمالية العسكرية، قائد المنطقة الجنوبية العسكرية، قائد المنطقة الغربية العسكرية، مدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع، مدير إدارة شـ[ـؤ]ون ضباط القوات المسلحة". المادة (1) من القانون رقم 20 لسنة 2014.

(175) هم، إضافة إلى وزير الدفاع، رئيس أركان حرب القوات المسلحة، قائد القوات البحرية، قائد القوات الجوية، قائد قوات الدفاع الجوي، رئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع.

الرسمية في هذا الخصوص (تشكيل المجلس العسكري)[176]. إلا أن ما يورده بعض الأدبيات بخصوص تشكيل المجلس العسكري قديمًا، يُظهر أنه يتوافق بنسبة كبيرة مع التشكيل الحالي[177].

وعلى وجه الإجمال، كان للمجلس العسكري قبل الثورة – كما المجلسان الآخران إلى حد كبير – حضور متذبذب انتهى باضطلاعه بـ"دور احتفالي"، فـ"لا يجتمع إلا في المناسبات السنوية للحروب السابقة"[178]، بما جعله غير معروف عند أغلب المصريين[179].

يتكون مجلس الدفاع الوطني من رئيس و13 عضوًا، فيما يتكون مجلس الأمن القومي من رئيس و12 عضوًا. يجمع المجلسان في عضويتهما، إضافة إلى رئيسهما (رئيس الجمهورية نفسه)، سبعة أعضاء هم: رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، وزير الدفاع، وزير الداخلية، وزير الخارجية، وزير المالية، رئيس المخابرات العامة. أما باقي أعضاء الأول فهُم: رئيس أركان حرب القوات المسلحة، قائد القوات البحرية، قائد القوات الجوية، قائد قوات الدفاع الجوي، رئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، مدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع، في حين أن باقي أعضاء مجلس الأمن القومي هم: وزير العدل، وزير الصحة، وزير الاتصالات، وزير التعليم، رئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب.

يلاحَظ بذلك أن من بين الأعضاء الـ14 في مجلس الدفاع الوطني (بمن فيهم الرئيس) ثمانية عسكريين، بمن فيهم وزير الدفاع، الذي بات، بحكم

---

(176) من خلال البحث عبر شبكة قوانين الشرق.

(177) ينظر: غبريال، **علم الاجتماع العسكري**، ص 318–319.

(178) خصوصًا عقب "معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية عام 1979". أشير إلى هذه الملاحظة سابقًا، نقلًا عن: جلعاد وانيج، "كبار قادة الجيش الجدد في مصر"، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، 26 آذار/ مارس 2014، في: https://goo.gl/NSwkkt؛ ويدعمها أيضًا:
Röder, "State Control," p. 291.

(179) أحمد فهمي، **مصر 2013: دراسة تحليلية لعملية التحول السياسي في مصر (مراحلها، مشكلاتها، سيناريوهات المستقبل)** (القاهرة: مركز البحوث والدراسات – البيان، 2012)، ص 72.

الدستور، عسكريًا بالضرورة، ورئيس المخابرات العامة، الذي جرى العرف على أن يكون عسكريًا أيضًا. أما مجلس الأمن القومي، فمن بين 13 عضوًا (بمن فيهم الرئيس) اثنان فقط عسكريان (وزير الدفاع ورئيس المخابرات العامة). وبذلك، فإن نسبة العضوية العسكرية في مجلس الدفاع الوطني هي حوالى 57 في المئة، فيما هي في مجلس الأمن القومي حوالى 15 في المئة، والنسبتان هما في الحد الأدنى؛ إذ إنهما في التطبيق قابلتان للزيادة في حال توافرت الخلفية العسكرية لرئيس الجمهورية (رئيس المجلسين) - كما الآن - أو أي من الوزراء، وهو الوضع الذي يُعتبر قابلًا للتحقق بقوة وفقًا للخبرة التاريخية المصرية.

على صعيد المقارنة بدستور 2012، لم يطرأ تطور كبير في ما يتعلق بتشكيل المجلسين؛ فبخصوص مجلس الدفاع الوطني، نقص عدد الأعضاء عضوًا واحدًا مع التراجع عن نظام غرفتي البرلمان وإلغاء مجلس الشورى (الذي كان رئيسه عضوًا في مجلس الدفاع الوطني). أما بخصوص مجلس الأمن القومي، وفي ضوء السياق ذاته (إلغاء مجلس الشورى)، فإن عدد الأعضاء نقص عضوًا واحدًا (رئيس مجلس الشورى)، واستُبدل آخر (وزير التعليم مكان رئيس لجنة الدفاع والأمن في مجلس الشورى)[180].

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى الخلافات التي شهدتها الجمعية التأسيسية الثانية (التي وضعت دستور 2012) في ما يتعلق بعضوية المجلسين، ومجلس الدفاع الوطني بصورة خاصة، حيث حرص المجلس العسكري على أن يكون للعسكريين الأغلبية فيه. ولعدم الإطالة، ربما يلخص تلك الخلافات مشهدُ

---

(180) اللافت أن مع إعادة إحياء نظام الغرفتين لاحقًا باستحداث مجلس باسم "مجلس الشيوخ" (التسمية المستدعاة من عهد الملكية في مصر)، بموجب رزمة تعديلات دستورية أقرت في نيسان/ أبريل 2019 (خارج النطاق الزمني للدراسة)، فإن التعديلات الدستورية لم تشمل العودة إلى النص على عضوية رئيس مجلس الشيوخ في أيٍّ من المجلسين المذكورين أو عضوية رئيس اللجنة المذكورة في مجلس الأمن القومي. وبالتالي استمرت الغلبة العسكرية بالنسبة ذاتها. وجرى استحداث مجلس الشيوخ وتنظيم اختصاصاته وتشكيله ...إلخ من خلال إضافة مواد عدة جديدة إلى الدستور (المواد 248- 254). ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، http://cutt.us/Jupk1

المشادة الكلامية بين ممثل الجيش في الجمعية (اللواء شاهين) وأحد أعضاء الجمعية عن الإخوان المسلمين (محمد البلتاجي)[181]، حيث كان الثاني يحاول إقناع الأول بإضافة عضو مدني آخر إلى مجلس الدفاع (هو رئيس لجنة الموازنة في البرلمان) قائلًا: كنتُ اقترحت أن نضيف ثلاثة مدنيين آخرين، الآن أطلب إضافة واحد فقط، فردَّ عليه ممثل الجيش: إن كنت ستضيف عضوًا، فسأضيف عضوًا قبالته[182]! وفي النهاية حصل ما أراده ممثل الجيش. وفي السياق ذاته، كانت للمدنيين محاولة أخرى، بالمطالبة بمنح من يدعوهم الرئيس من خارج المجلس – لاستشارتهم – صوتًا معدودًا، لكن في النهاية لم تنجح هذه المحاولة أيضًا[183]، وأُقرت المادة بموافقة 82 عضوًا واعتراض ثلاثة[184].

اهتم المجلس العسكري، كحاكم خلال الانتقال، بمجلس الدفاع الوطني؛ فإضافة إلى دفاعه عن نصيب العسكريين في هذا المجلس خلال مداولات الجمعية التأسيسية، عمد في موعد مبكر من تشكيل الجمعية، وقبيل تنصيب الرئيس المنتخب بأيام، إلى إصدار قرار بتشكيل مجلس الدفاع الوطني[185]. وبالمقارنة بين التشكيل الوارد في القرار المذكور وما تضمنه أخيرًا دستور 2014، يلاحَظ أن التشكيل الوارد في القرار كان أوسع، سواء من حيث عدد الأعضاء الكلي (ثلاثة أعضاء زيادة)، أو التمثيل العسكري (ثلاثتهم عسكريون)[186]، وبالتالي كانت نسبة العسكريين حوالى 69 في المئة.

---

(181) خلال التصويت على المادة (197) من دستور 2012 التي نظمت مجلس الدفاع الوطني بشكل مقارب للمادة (203) من دستور 2014.

(182) كان البلتاجي اقترح بداية إضافة رؤساء ثلاث لجان برلمانية هي "الدفاع والأمن القومي"، "الخطة العامة"، و"الموازنة العامة"؛ بحكم أن مجلس الدفاع سيكون معنيًا بمناقشة موازنة الجيش بداعي السرية، وهو ما لا يتعارض مع وجود رؤساء هذه اللجان المختصة. ينظر تسجيل هذه الحادثة: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 4/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/FoJqL8

(183) ينظر التصويت: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 4/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/1gX3eT

(184) ينظر نهاية التسجيل الأول أعلاه، في: https://goo.gl/FoJqL8

(185) قرار رئيس المجلس العسكري رقم 348 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "ب" (14 حزيران/ يونيو 2012).

(186) هم: مساعد وزير الدفاع المختص، رئيس هيئة القضاء العسكري، وأمين عام وزارة الدفاع.

في ضوء التوقيت الذي صدر فيه القرار المذكور، اعتُبر إقدام المجلس العسكري على إصداره حينها بمنزلة إحياء لمجلس الدفاع الوطني، الذي لم يكن له حتى ذلك الحين دور فعال، و"نادرًا ما اجتمع أو مارس أي سلطة واضحة"، بهدف تحويله "إلى آلية مؤسّسية يمكنه من خلالها ضمان استقلاله الدائم عن السيطرة المدنية، وفي الوقت نفسه ممارسة الرقابة والتدخّل، وفقًا لتقديره، في مجالات السياسة المدنية"[187]. صحيح أن مجلس الدفاع الوطني كان برئاسة رئيس الجمهورية، إلا أن القرار تضمّن حكمًا يقضي بأن "لا تكون اجتماعات المجلس صحيحة إلا إذا حضر[تـ]ـها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، ويصدر المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين" (مادة 2). ولمّا كانت الأغلبية عسكرية، فمن شأن العسكريين حسم أي تصويت، حتى خلافًا لرأي رئيس المجلس (رئيس الجمهورية).

---

(187) للتوسع ينظر: يزيد صايغ، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 1 آب/ أغسطس 2012، ص 27-28، في: https://bit.ly/3mw8AIL

يدعم ملاحظة ضعف دور مجلس الدفاع الوطني على أرض الواقع، حتى خلال عهد عبد الناصر، ما أشار إليه أمين هويدي (وزير دفاع أسبق)، ينظر: هويدي، **الفرص الضائعة**، ص 87، 585-598. وينظر في سياق متصل: جورجي شفيق ساري، **أصول وأحكام القانون الدستوري** (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002/ 2003)، ص 1059. وفي السياق ذاته، هناك من يشير إلى أن مجلس الدفاع الوطني لم يجتمع في عهد السادات إلا مرة واحدة، وشهد ذلك الاجتماع اعتراض وزير الدفاع حينها (محمد صادق) على الرقابة الخارجية على الجيش، حتى لو كانت من رئيس الجمهورية. ينظر:
Robert Springborg, "Learning from Failure: Egypt," in: *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei (eds.) (London/New York: Routledge, 2013), pp. 97-98.

قبالة هذا الطرح، هناك من يرى أن المجلس، وإن كان رسميًا يضطلع بدور استشاري، فهو في الواقع السياسي ما كان في إمكان السلطة أن تتخذ أي قرار يمس مصالح الجيش ضد إرادة ممثليه في هذا المجلس. وشكل هذا المجلس مساحة للجيش في حكم البلاد، أكثر من أي مؤسسة أخرى. ينظر:
Röder, "State Control," p. 291.

كما يدعم ذلك أيضًا، أن نتيجة تقفي ورود اسم المجلس في **الجريدة الرسمية والوقائع المصرية** أظهرت أن جل التشريعات (للدقة هي أعمال تنظيمية) التي صدرت طوال عهد مبارك (30 عامًا) وتضمنت إشارة إلى المجلس، هي تشريعات ذات أهداف نفعية - مالية لموظفي مجلس الدفاع، كتخصيص أراض وتأمينات وسواها. ينظر، على سبيل المثال، قرار محافظ القاهرة رقم 42 لسنة 1982، **الوقائع المصرية**، العدد 75 (30 آذار/ مارس 1982)، ص 4؛ قرار محافظ القاهرة رقم 1856 لسنة 2008، **الوقائع المصرية**، العدد 118 (24 أيار/ مايو 2008)، ص 6-11.

أما على صعيد المقاربة مع الخبرة السابقة للثورة في تشكيل مجلس الدفاع الوطني والأمن القومي، فيتعذر إجراؤها بخصوص مجلس الأمن القومي، بحكم عدم تنظيم القرارات الرئاسية ذات العلاقة معايير محددة أو صفات الأعضاء[188]. إلا أن إشارة في إحدى الأدبيات إلى تشكيل قديم للمجلس، تُظهر أن هناك نسبة معقولة من التوافق بين التشكيل القديم والتشكيل الحالي[189]، وإن كان التشكيل الحالي أوسع من حيث عدد الأعضاء وأكثر تنوعًا. أما بخصوص مجلس الدفاع الوطني، فتُظهر المقاربة أن مسلكَي المشرعين الدستوري والعادي بعد الثورة يتفقان ومسلك المشرع العادي في المرحلة الانتقالية للجمهورية الأولى، من حيث تحديد الأعضاء بصفاتهم الوظيفية[190]، وليس ترك الأمر لإرادة رئيس الدولة كما هو مسلك المشرع العادي في أغلب الأوقات خلال الجمهورية الأولى، ليقوم بتشكيل المجلس بموجب قرارات رئاسية[191].

وبالتدقيق في عضوية مجلس الدفاع الوطني، سواء بموجب القوانين المحددة لصفات الأعضاء، أو القرارات الرئاسية بتشكيل المجلس بناء على تفويض القانون للرئيس، يلاحَظ أن نطاق العضوية (عدد الأعضاء) تراوح بين أقلها رئيس وثمانية أعضاء في عام 1937، وأكثرها رئيس و17 عضوًا في عام 1962[192]. أما في ما يتعلق بخلفية الأعضاء العسكرية، فيلاحَظ أنه كان للعسكريين دائمًا حصة لا تقل عن النصف.

---

(188) فبالنسبة إلى قرار الرئيس رقم 2418 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 40 (7 تشرين الأول/ أكتوبر 1971)، فإنه اكتفى بتحديد عدد الأعضاء (لا يتجاوز 21 عضوًا)، "من ذوي الخبرات الفنية البارزين في المجال المتعلق بنشاط المجلس"، تاركًا لرئيس الجمهورية صلاحية تعيينهم (مادة 2). كما تعذر الوقوف على قرار بتعيين أو تشكيل المجلس.

(189) ينظر بخصوص التشكيل القديم: غبريال، **علم الاجتماع العسكري**، ص 323.

(190) ينظر: قانون رقم 337 لسنة 1953، **الوقائع المصرية**، العدد 58 مكرر (16 تموز/ يوليو 1953).

(191) ينظر: قرار بقانون 178 لسنة 1957، **الجريدة الرسمية**، العدد 53 مكرر "ز" (13 تموز/ يوليو 1957)، ص 45؛ وقرار بقانون رقم 133 لسنة 1962، **الجريدة الرسمية**، العدد 224 (29 أيلول/ سبتمبر 1962).

(192) ينظر: قانون رقم 72 لسنة 1937؛ قانون رقم 337 لسنة 1953؛ قرار رئيس الجمهورية 2876 لسنة 1962، **الوقائع المصرية** (23 أيلول/ سبتمبر 1957)، ص 4؛ قرار رئيس الجمهورية رقم 1885 لسنة 1970 (تعذر الاطلاع عليه) في **الجريدة الرسمية**، نقلًا عن: غبريال، **علم الاجتماع العسكري**، ص 316.

أما على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فوحده الدستور التركي الذي عُني بتعداد أعضاء "مجلس الأمن الوطني" (مادة 118/ 1)؛ حيث نص على أن المجلس يتكون من رئيس و11 عضوًا كما يلي: "رئيس الوزراء، ورئيس الأركان العامة، ونائب رئيس الوزراء، ووزراء العدل والدفاع الوطني والداخلية والشؤون الخارجية، وقادة القوات البرية والبحرية والجوية، والقائد العام لقوات الدرك، ويرأسه رئيس الجمهورية"[193]. ولمّا كان شاغلو الوظائف السياسية (بمن فيهم وزير الدفاع) مدنيين، فإن عدد الأعضاء العسكريين خمسة، أي حوالى 42 في المئة. وبالمقاربة مع الدستور المصري الساري، يلاحَظ أن الأخير منح العسكريين نصيبًا أكبر، بواقع حوالى 66 في المئة، من عضوية المجالس الثلاثة (57 في المئة في مجلس الدفاع الوطني، 15 في المئة في مجلس الأمن القومي، و100 في المئة في المجلس العسكري).

ب- أثر الترسيخ التشريعي لعضوية العسكريين في مبدأ السيطرة المدنية

إن التعاطي السليم لأثر الترسيخ التشريعي لعضوية العسكريين في المجالس المختصة في مبدأ السيطرة المدنية، يجب ألا يقف عند حدود عدد الحضور، بل طبيعة الاختصاصات التي تمارسها تلك المجالس التي من شأن كثافة الحضور العسكري فيها التأثير في نتيجة قراراتها. ولمّا كان تناول اختصاصات المجالس سيجري تاليًا، تؤجَّل الانتقادات المباشرة لاختصاصات بعينها إلى ذلك الموضع. أما هنا، فسيُعرض للانتقادات الموجهة بشكل عام لإشراك العسكريين في رسم السياسات الأمنية العامة.

ارتبط انتشار مثل هذه المجالس المختصة في عدد من دول العالم (من بينها دول عربية) ببلورة مفهوم "الأمن الشامل". وكانت دول عدة شهدت الإقبال على إنشاء هذه المجالس ابتداء من بداية التسعينيات وزادت مع بداية

(193) بموجب التعديلات الدستورية المقرة باستفتاء 2017، انخفض عدد الأعضاء إلى 10، إضافة إلى الرئيس، حيث أُخرج رئيس الوزراء ونائبه واستعيض عن الأول بنائب رئيس الجمهورية، وذلك ضمن مسار التحول إلى النظام الرئاسي.

الألفية الجديدة[194]. وعَرَفَ المعهد الفرنسي للدراسات العليا الاستراتيجية مفهوم "الأمن الشامل" بأنه "القدرة على تأمين مستوى كاف من الوقاية والحماية لمجتمع ما ضدّ المخاطر والتهديدات، بقطع النظر عن طبيعتها وعن تأثيراتها وعن مصادرها، في ظروف تتيح التنمية ولا تسبّب انقطاعًا في سير الحياة والأنشطة الفردية والجماعية"[195]. ولمّا كان الأمن الشامل يأخذ هذا المعنى الواسع من الأمن، كان من الضرورة وقف تحكّم السياسيين و/ أو العسكريين برسم السياسات الأمنية العامة، من خلال إشراك خبراء متنوعي الاختصاصات الفنية والعلمية الدقيقة في إبداء المشورة.

بالحديث عن التجارب الدولية، ومن بينها، نشير إلى التجربة التركية عقب انقلاب 1960؛ إذ كرس الجيش لنفسه في دستور 1961 (الدستور السابق على الدستور الحالي)[196] بإنشاء عدد من المؤسسات المضادة للأغلبية، فيما أطلق عليه فارول "الترسيخ المؤسساتي". كان من أبرز هذه المؤسسات اثنتان: مجلس الأمن الوطني (وهو المعني هنا)، والمحكمة الدستورية[197]. قدم الدستور هذه المؤسسات بوصفها سلطات إشرافية على المسؤولين المنتخَبين، لتحد من سلطة البرلمان، وتحمي المبادئ المؤسسة للجمهورية العلمانية

---

(194) ينظر: نصر بن سلطانة، "المقاربة التونسية للأمن الشامل"، في: **الأمن الشامل في تونس في مطلع الألفية الجديدة: المقومات والتمثلات**، سلسلة منابر نيابية 5 (تونس: مركز البحوث والدراسات البرلمانية بمجلس النواب، 2010)، ص 50-51. ينظر حول ظهور فكرة مجالس الأمن القومي: عمر أحمد قدور، **شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن** (القاهرة: مكتبة مدبولي؛ بيروت: دار الخيال، 1994)، ص 186-188.

(195) المنذر الرزقي، "تقديم موضوع المائدة المستديرة"، في: **الأمن الشامل في تونس في مطلع الألفية الجديدة: المقومات والتمثلات**، سلسلة منابر نيابية 5 (تونس: مركز البحوث والدراسات البرلمانية بمجلس النواب، 2010)، ص 10. ينظر في تعريف آخر لمفهوم "الدفاع الشامل": قدور، **شكل الدولة**، ص 195.

(196) يعود إصدار الدستور الحالي إلى عام 1982، وهو دستور منفصل عضويًا عن الدستور السابق لعام 1961.

(197) ستتم الإشارة لاحقًا إلى المحكمة الدستورية في هذه التجربة بالمقاربة مع التجربة المصرية في دستور 2014.

والوحدة الوطنية(198). والمنطق ذاته استمر في الدستور التركي الحالي، حتى قيل إن "العسكر يحكم من وراء ستار" مجلس الأمن الوطني(199).

يتعاطى الباحثون في القانون الدستوري مع تأسيس المجالس المختصة كآلية للحد من السلطة الفردية لرئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء تجاه قطاع الدفاع والأمن، خشية تغوّله في هذا المجال، بما يقود إلى الاستبداد(200). وبالتالي فإن المقاربة القانونية لدراسة هذه المجالس يغلب عليها تقديمها باعتبارها حلًّا لعدم تركيز السلطة. في المقابل، فإن المقاربة التي يعتمدها الباحثون في العلاقات المدنية – العسكرية تتعاطى مع المجالس المختصة على سبيل التحذير من تغوّل العسكر في صنع القرار من خلالها(201).

ثم إن مقاربة توزيع الصلاحيات (القانون الدستوري) ترى في إحالة الدستور إلى القانون تنظيم اختصاصات وعضوية المجالس، ما يُعتبر بمنزلة "الفشل"(202)، فيما أن مقاربة السيطرة المدنية (العلاقات المدنية – العسكرية) تنظر إلى هذه المسألة بإيجابية لإخضاعها الأمر لسلطة المدنيين (البرلمان والرئيس والحكومة) الذين يمكنهم استعمال القانون والقرارات أدوات سيطرة على الجيش، خصوصًا في ظل الدساتير الجامدة التي يتطلب تعديلها إجراءات

---

(198) ينظر:
Ozan O. Varol, "The Democratic Coup d'État," *Harvard International Law Journal*, vol. 53, no. 2 (2012), pp. 328-333.

(199) طارق عبد الجليل، **العسكر والدستور في تركيا: من القبضة الحديدية إلى دستور بلا عسكر**، ط 2 (الجيزة: دار نهضة مصر للنشر، 2013)، ص 110. حول تشكيل واختصاص المجلس في دستور 1961، ينظر المادة (111) منه. تتوفر نسخة بالإنكليزية من هذا الدستور على موقع "القانون الدستوري التركي"، في: https://bit.ly/3ldGIb6، كما ينظر التعديلات التي طرأت على هذه المادة: المرجع نفسه، ص 111-114.

(200) ينظر مثلًا: شودري وستايسي، **النظام شبه الرئاسي**، ص 134-135.

(201) في هذا السياق، تُفهم توصيات من قبيل "تشكيل مجلس دفاع وطني أو جهاز مشابه"؛ لما من شأنه "إظهار اهتمام الحكومة الديمقراطية في معرفة الشؤون العسكرية للبلاد والتخطيط لها وإدارتها"؛ قبالة التوصية بـ"تحويل أي جهاز عسكري في مركز صنع القرار، إن وجِد، إلى جهاز استشاري"، ينظر: سيرّا، **الانتقال العسكري**، ص 108.

(202) ينظر: شودري وستايسي، **النظام شبه الرئاسي**، ص 135.

أصعب من تعديل الدساتير المرنة، وذلك في ضوء حقيقة استغلال الجيش فترات وضع الدستور لتمرير امتيازات خاصة به على شكل ترسيخات دستورية، والتجربة المصرية الأخيرة خير مثال لهذه الظاهرة.

ما بين المقاربتين، هناك حاجة إلى مقاربة ثالثة تجمع بينهما تأسيسًا على فكرة مبدأ السيطرة المدنية، وبما لا يقود إلى تغوّل السلطة المدنية الفردية. أبرز القواسم المشتركة بين المقاربتين بخصوص هذه المجالس تركز على تشكيلها، بحيث تضم إضافة إلى رئيس الجمهورية وأعضاء من الحكومة أعضاء من البرلمان المنتخب أو خبراء مستقلين. إضافة إلى وجوب أن يعمل المجلس المختص "جنبًا إلى جنب مع اللجان البرلمانية [...] بدلًا من أن يحل محلها"[203]. وكلتا المقاربتين لا تحبذ التمثيل العسكري في هذه المجالس، وإن كان لا بد منه، فيتوجب ألا يكون تمثيلًا ذا ثقل عددي، وألا يتعدى اختصاص المجلس الدور الاستشاري، وبالأخص حال وجود التمثيل العسكري، حيث "يجب أن يكون واضحًا دائمًا أن الممثلين المدنيين هم من يتخذ[ون] القرار في نهاية المطاف"[204].

كسرت الحالة المصرية المحاذير المتصلة بإنشاء المجالس المتخصصة؛ فهي من جهة أخذت بتعدد المجالس من دون حدود واضحة لاختصاصات

---

(203) ينظر: المرجع نفسه، ص 134-136.

(204) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 6.

في هذا السياق يقول باراني: "يجب أن تكون السياسة العسكرية والخارجية من صنع السياسيين. ويتولى مدنيون وضع إطار النقاش حول سياسات ومقاربات بديلة، مستعينين بخبراء عسكريين مستشارين بحسب الضرورة. وعندما يتوصل السياسيون إلى قراراتهم، بمساعدة خبراء عسكريين أو من دونها، فإنه يتعين على أفراد القوات المسلحة بذل قصارى جهدهم لتنفيذ تلك القرارات. وربما يتوافر لدى ضباط عسكريين فهم أفضل من فهم رؤسائهم المدنيين حول موضوع معين، ومع ذلك فإنه ينبغي لهم أن يطيعوا أوامر المدنيين حتى لو كانوا لا يوافقون عليها. وبكل بساطة، فإنه يحق للمدنيين أن يكونوا على خطأ، لكن لا يحق للعسكريين أن يعصوا الأوامر". باراني، "القوات المسلحة"، ص 83. في دراسة أخرى لباراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 51، يورد الأفكار ذاتها مقتبسًا عن المرجع التالي (تعذر الاطلاع عليه مباشرة):

Peter D. Feaver, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control," *Armed Forces and Society*, vol 23, issue 2 (Winter 1996), pp. 153-154.

كل منها[205]، بل إن فكرة إنشاء مجلس الأمن القومي إلى جانب مجلس الدفاع الوطني هي بحد ذاتها مراوغة لاسترضاء المدنيين بأغلبية لهم في المجلس الأول في مقابل أغلبية عسكرية في المجلس الثاني[206]. ومن جهة أخرى، فإن اختصاصات المجالس الثلاثة تعدت الدور الاستشاري، ويتيح نظام جلساتها - بموجب نصوص القوانين - اتخاذ القرارات بالأغلبية[207]، أي المساواة بين الأعضاء السياسيين المنتخَبين أو الحائزين ثقة البرلمان والأعضاء العسكريين. وبحكم الأغلبية المطلقة للعسكريين في مجلس الدفاع الوطني (وهو الأهم بينها من حيث الاختصاصات كما سيُبيَّن)، باستطاعة العسكر تمرير أي قرار للمجلس أو تعطيله، حتى من دون الحاجة إلى تأييد أحد، ويشمل ذلك رئيس الجمهورية.

2 - اختصاصات المجالس المختصة برسم السياسات الأمنية

تباين تنظيم اختصاصات المجالس بين مجلس وآخر؛ فبالنسبة إلى مجلس الدفاع الوطني، أورد الدستور الساري حكمًا عامًّا باختصاصه ضمن المادة المتعلقة بإنشائه (مادة 203)، إضافة إلى اختصاص مباشر في موضع آخر (مادة 152). وإلى جانب ذلك، جاء القانون الخاص به ليؤكد تلك الاختصاصات ويفصّلها ويضيف إليها. أما مجلس الأمن القومي والمجلس العسكري، فمن جهة توافق تنظيم اختصاصاتهما والشكل الذي نظمت فيه اختصاصات مجلس الدفاع الوطني، ومن جهة أخرى اختلف: تمثل موضع الاختلاف بخصوص مجلس الأمن القومي أن الدستور لم يتضمن اختصاصات أخرى له خارج المادة المتعلقة بإنشائه. أما المجلس العسكري، فموضع الاختلاف هو أن الدستور لم يتضمن اختصاصات له ضمن المادة المتعلقة بإنشائه، واكتفى بإيراد اختصاصيين له في موضعين مختلفين (المادتان 152، 234).

---

(205) وهو ما سيعرض له تفصيلًا في ما يلي.
(206) يدعم هذا الطرح: صايغ، "العلاقة المدنية-العسكرية الجديدة في مصر".
(207) المادة (2) في كل قانون من القوانين الثلاثة الخاص كل منها بمجلس.

خص الدستور مجلس الدفاع الوطني ضمن مادة إنشائه بالاختصاص التالي: "النظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة" (مادة 203/ 2). وهنا يلاحَظ أن بالإضافة إلى الاختصاص العام، أورد الدستور للمجلس اختصاصين دقيقين.

أما مجلس الأمن القومي، فخصه الدستور في المادة المناظرة بـ"إقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث، والأزمات بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها، وتحديد مصادر الأخطار على الأمن القومي المصري في الداخل، والخارج، والإجراءات اللازمة للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي" (مادة 205/ 2). وهنا يلاحَظ أن الدستور اكتفى بإيراد الاختصاص العام.

أخيرًا، في ما يتعلق بالمجلس العسكري، لم يورد الدستور اختصاصًا عامًّا، وإنما خصه باختصاصين مباشرين: الموافقة على تعيين وزير الدفاع خلال فترة انتقالية (مادة 234)، ودوره في إعلان الحرب وإرسال القوات إلى الخارج (مادة 152). أما الاختصاص العام، فنص عليه القانون الخاص بالمجلس (قبل تعداده للاختصاصات تفصيلًا)، حيث جاء فيه: "يختص المجلس [العسكري] بدراسة كافة المسائل العامة المتعلقة بالقوات المسلحة، وإعدادها للحرب، كما يقوم بدراسة وإعداد التوصيات الخاصة بشـ[ـؤ]ون الدفاع عن الدولة"[208].

مبدئيًا، باستثناء اختصاصي مجلس الدفاع الوطني في مناقشة الموازنة وإبداء الرأي بمشروعات القوانين، يلاحَظ أن صلاحيات مجلسي الدفاع الوطني والأمن القومي - في الاختصاص العام لكلٍّ منهما - غير محددة بعبارات واضحة وصريحة[209]، فما الفارق بين الاختصاص العام لكلٍّ منهما، بما يستدعي قيامهما معًا؟!

---

(208) المادة (4) من القرار بقانون رقم 20 لسنة 2014.

(209) يتفق مع هذه الملاحظة: شودري وستايسي، "دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية"، ص 17. يتحدث الباحثان عن دستور 2012، ذلك إلا أن الملاحظة ذاتها تسجل بحق دستور 2014 بحكم التشابه في الصياغة إلى درجة كبيرة جدًا.

في هذه الملاحظة غالبًا ما تُدعم فرضية أن مجلس الأمن القومي جاء إنشاؤه لاسترضاء المدنيين بحكم غلبة العسكريين في عضوية مجلس الدفاع الوطني. وتنبّه إلى تقاطع اختصاصات المجلسين ممثلُ الجيش في الجمعية التأسيسية لدستور 2012 (اللواء شاهين)[210]، فاقترح – خلال مداولات الجمعية – إضافة حكم ضمن اختصاصات مجلس الأمن القومي يتضمن "مع عدم الإخلال باختصاصات مجلس الدفاع الوطني"، إلا أن رئيس الجمعية رفض الاقتراح، بحكم تمايز اختصاصات كلٍّ منهما، بما لا يستدعي إيراد حكم كهذا[211]!

على صعيد المقارنة مع دستور 2012، هناك تطابق في اختصاصات مجلسي الدفاع الوطني والأمن القومي الواردة في المادتين المنشأتين لكلٍّ منهما (المادتان 197/ 2، 193/ 2) مع المادتين المناظرتين في دستور 2014 (المادتان 203/ 2، و205/ 2). وباستثناء اختصاص مجلس الدفاع الوطني في ما يتعلق بإعلان الحرب وإرسال القوات[212]، فإن بقية اختصاصات المجالس الثلاثة الواردة في دستور 2014 مستحدثة. أما على صعيد المقارنة مع الإرث الدستوري ما قبل الثورة، وباستثناء اختصاص مجلس الدفاع بـ"النظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة [...]" (التي تُعتبر أصلًا صيغة حرفية ثابتة في المواثيق الدستورية منذ دستور 1956)[213]، فإن جميع الاختصاصات الواردة للمجالس الثلاثة في دستور 2014 هي مستحدثة بالكامل.

في ما يتعلق بالمقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فإن دساتير البرتغال وتركيا والجزائر فحسب تضمنت إشارة إلى اختصاصات المجلس المختص في كلٍّ منها، وحرصت الدساتير الثلاثة على تأكيد أن دور المجلس المختص هو محض استشاري. أما من حيث مجالات الاختصاص، فجاء دستور البرتغال بأوسعها (نسبيًا)، فيما جاء دستور الجزائر بأضيقها. ويُحسب

---

(210) في ضوء شبه التطابق بين دستوري 2012 و2014 في ما يتعلق باختصاص المجلسين.

(211) ينظر النقاش: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 5/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/MXQUUA (الدقيقة 4:20).

(212) ليس بالتطابق الكامل بخصوص هذه الصلاحية، بل هناك تفصيل يعرض له لاحقًا.

(213) ينظر: الملحق (7-د).

للدستور التركي أنه الأكثر تفصيلًا من بين الدساتير الثلاثة في توضيح آلية استشارة المجلس المختص[214]. وبذلك، فإن ما جاء به الدستور المصري الساري بتنظيم اختصاصات المجالس هو الأوسع نطاقًا من حيث مجالات الاختصاص، والأكثر مراوغة في طبيعة الدور الذي يتعدى الاستشارة في بعض الاختصاصات، والأكثر غموضًا في ما يتعلق بآلية التواصل بين المجالس والسلطات السياسية المنتخبة.

إلى جانب اختصاصات المجالس الواردة في الدستور، فصلت وأضافت القوانين الخاصة بتلك المجالس اختصاصات كل مجلس (المادة 4 في كل قرار بقانون)؛ فعدّد لمجلس الدفاع الوطني 11 اختصاصًا، ولمجلس الأمن القومي 8 اختصاصات، وللمجلس العسكري 18 اختصاصًا (يُنظر القسم "أولًا" في الملحق: 9). وعلى سبيل "الحيطة"، أفاد كل قانون بطريقة مختلفة بأن تعداد الاختصاصات فيه ليس حصريًا[215]. يأخذ التعاطي مع اختصاصات المجالس بُعدين اثنين: **الأول** من حيث التركيز على العلاقة بين المجالس من خلال الاختصاصات (الفرع: أ)، **والثاني** من حيث التركيز على اختصاصات بعينها في ضوء أهميتها (الفرع: ب).

أ- العلاقة بين المجالس من حيث الاختصاصات

يُظهر التدقيق في اختصاصات المجالس الثلاثة أنها نوعان[216]، **الأول** اختصاصات تقاطعية بين المجالس الثلاثة، أو بين اثنين منها، بحيث يكون لكل مجلس اختصاص محدد تجاه المسألة ذاتها (الفرع: أ. أ)، **والثاني** اختصاصات منفردة لأحد المجالس (الفرع: أ. ب).

(214) ينظر: الملحق (10-د).

(215) حيث أورد القانون الخاص بمجلس الدفاع أن تعداد تلك الاختصاصات لا يخل بالاختصاصات الأخرى للمجلس في التشريعات الأخرى. وفي السياق ذاته أورد قانون المجلس العسكري أن تعداد اختصاصات المجلس هو على سبيل التركيز، بمعنى عدم الحصرية. أما قانون مجلس الأمن القومي، فأورد في الاختصاص الأخير له حكمًا موسعًا مؤداه "أي موضوعات أخرى يرى رئيس الجمهورية عرضها على المجلس".

(216) ينظر: القسم "أولًا" في الملحق (9).

(أ. أ) التقاطع بين المجالس في بعض الاختصاصات

باستثناء حكمين اثنين في القانون الخاص بالمجلس العسكري، فإن قانون كل مجلس لم يتضمن إشارة إلى مجلس آخر، سواء بما يفيد التقاطع بينها أو حتى مجرد الإشارة في أي معرض آخر. أما الاستثناء الذي ورد في القانون الخاص بالمجلس العسكري، فهو البندان (15–16) من اختصاصات هذا المجلس، حيث ورد فيهما أن من اختصاصات المجلس العسكري: "15 – إعداد الدولة للحرب أو الدفاع بالتعاون مع مجلس الدفاع الوطني ومجلس الأمن القومي"؛ "16 – التعاون والتنسيق مع مجلس الأمن القومي بشأن تحديد العدائيات الداخلية ارتباطًا بدور القوات المسلحة في هذا الشأن".

إلا أن التدقيق في اختصاصات المجالس يُظهر أن هناك شكلًا من التقاطع بين الاختصاصات تجاه بعض المسائل. من أبرز هذه المسائل: أمن البلاد؛ وثيقة السياسة العسكرية؛ الأهداف السياسية للدولة والاستعداد القتالي للقوات المسلحة؛ مشروعات القوانين الخاصة بالقوات المسلحة؛ إعلان الحرب وإرسال القوات للخارج. ولمّا كنا سنعرض – تاليًا – للمسألتين الأخيرتين على سبيل التخصيص، في ضوء أهميتهما، يؤجل تناول التقاطع بين المجالس بخصوصهما إلى ذلك الموضع. أما هنا، فنعرض للمسائل الثلاث الأولى.

أما في ما يتعلق بمسألة تأمين البلاد، فلمجلس الدفاع الوطني "النظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها" (بند 1)، فيما لمجلس الأمن القومي "إقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد بعد إعدادها بالاتفاق مع الجهات المعنية بالدولة" (بند 1). وهنا ينطبق التعليق ذاته المشار إليه سابقًا بشأن الاختصاص العام لكلٍّ من المجلسين كما ورد في الدستور؛ إذ إن ما من حد فاصل بين هذين الاختصاصيين تجاه هذه المسألة. وبالتالي، فإن التقاطع بخصوص هذه المسألة لا ينسجم وفكرة التكامل، بل يرتقي حد التشارك في الاختصاص ذاته، "المبهم" أصلًا. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن العديد من اختصاصات المجلس العسكري يندرج ضمنيًا تحت عنوان هذا الموضوع (أمن البلاد)، ولكن بصيغة تقنية أو عملياتية.

وأما "وثيقة السياسة العسكرية"، فللمجلس العسكري إعدادها (بند 14)، فيما لمجلس الدفاع الوطني إقرارها "وتنسيقها مع كافة السياسات التخصصية، خاصة الخارجية" (بند 3)[217]. وهنا يلاحَظ أن التقاطع بخصوص هذه المسألة أسند بآلية تكامل واضحة بين المجلسين (إعداد وإقرار).

أخيرًا في ما يتعلق بالأهداف السياسية للدولة والاستعداد القتالي، فإن لمجلس الدفاع الوطني "دراسة مسائل الدفاع عن الدولة وحالة الاستعداد القتالي للقوات المسلحة بما يحقق الأهداف السياسية للدولة" (بند 5)، فيما للمجلس العسكري: "تحديد الأهداف والمهام الاستراتيجية للقوات المسلحة بما يحقق الأهداف السياسية وأهداف السياسة العسكرية التي تحددها القيادة السياسية للدولة" (بند 1)، و"الاستعداد القتالي للقوات المسلحة" (بند 3). وهنا تصح الملاحظة ذاتها المسجلة بخصوص المسألة الأولى (عدم توضيح حدود اختصاص كل مجلس بشكل جلي). هذا وتجدر الإشارة إلى أن المجلس العسكري يكون بذلك، ولأول مرة، شريك مجلس الدفاع الوطني في اختصاص أصيل للثاني يعود إلى عام 1968[218].

بالنتيجة، ومبدئيًا، وإلى حين التعرض للمسألتين المؤجلتين (مشروعات القوانين وإعلان الحرب وإرسال القوات)، فإن المشرع العادي (رئيس الجمهورية المؤقت حينها)، لم يوضح آليات التكامل بين اختصاصات المجالس في ما يتعلق بالمسائل المشتركة، بما يضعها في وصف التقاطع الذي يمكن أن ينتج منه التعارض في الصلاحيات.

(أ. ب) تفرّد كل مجلس ببعض الاختصاصات

إلى جانب الاختصاصات المتقاطعة بين المجالس الثلاثة، فإن لكل مجلس جملة من الاختصاصات المنفردة. وعلى خلاف سمة التحديد التي

---

(217) كما يندرج ضمن اختصاصات مجلس الدفاع أيضًا، في هذا الخصوص، "تحديد الهدف السياسي العسكري" (البند 2).

(218) المادة (1/1) من قرار بقانون رقم 86 لسنة 1968.

تمتاز بها أكثرية الاختصاصات المنفردة للمجلس العسكري، فإن اختصاصات المجلسين الآخرين، وإن بدا على صيغتها التفرد، قابلة للتأويل بما يسمح بالتقاطع بين كلا المجلسين(219).

من أبرز الاختصاصات المنفردة للمجلس العسكري: "تحديد شكل وحجم القوات المسلحة وتركيبها التنظيمي والتطور المستقبلي" (بند 2)؛ "إقرار سياسة تدريب القوات المسلحة وإجراء المناورات والتدريبات المشتركة" (بند 6)؛ "إقرار سياسة المحافظة على أمن وسلامة القوات المسلحة" (بند 9). وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الاختصاصين الأول والثالث كانا في ما مضى لمجلس الدفاع الوطني(220).

من أبرز الاختصاصات المنفردة لمجلس الدفاع الوطني، غير القابلة للتأويل بالتقاطع مع اختصاصات مجلس الأمن القومي، "دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالشـ[ـؤ]ون العسكرية والأمن القومي، وكذا التدابير المتعلقة بتقوية التعاون العسكري بين الدول العربية" (بند 9)، وهو اختصاص قديم لهذا المجلس (كما سيشار إليه لاحقًا). ومن جهة أخرى، فإن لمجلس الأمن القومي اختصاصات منفردة أخرى غير قابلة للتأويل بالتقاطع مع اختصاصات مجلس الدفاع، أبرزها "مواجهة العدائيات الداخلية وحالات الكوارث والأزمات القومية بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها وإزالة آثارها" (بند 6). وهذا الاختصاص مستحدث، لا لمجلس الأمن القومي فحسب، بل للمجالس عمومًا أيضًا.

لكن في المقابل، وكما أشير أعلاه، فإن اختصاصات كثيرة منفردة لكل مجلس قابلة للتأويل بالتقاطع مع اختصاصات المجلس الآخر، أبرزها اختصاص مجلس الدفاع الوطني بـ"تنسيق جهود كافة الأجهزة الحكومية والسياسية لصالح

(219) العرض التالي بالاستناد إلى القوانين الخاصة بكل مجلس. ينظر: القسم "أولًا" في الملحق (9).
(220) ينظر المادة (2/1) من قرار بقانون رقم 86 لسنة 1968، والمادة (2/1) من مرسوم بقانون 25 لسنة 1953.

الدفاع عن الدولة" (بند 6)[221]، وتقاطعه مع اختصاص مجلس الأمن القومي بـ"اتخاذ القرارات التي تهدف إلى حماية هوية الدولة وسيادتها واستقلالها ومكانتها الإقليمية والدولية" (بند 4). ومع ذلك فإن القابلية لتأويل هذين الاختصاصين ليست مطلقة؛ إذ يبدو أن مجلس الدفاع الوطني مسؤول عن الدفاع عن الدولة ماديًا، فيما مجلس الأمن القومي مسؤول عن الدفاع المعنوي. ولكن مقاربة كهذه لا تثبت بالمطلق أيضًا، مع التدقيق في الاختصاصات الأخرى.

تأسيسًا على تلك الملاحظة، يمكن - إلى حد ما - تصنيف اختصاصات المجالس الثلاثة وفقًا لما يلي: **أولًا** مجلس الدفاع الوطني: شؤون الدفاع عن الدولة ماديًا قبالة التهديدات الخارجية؛ **ثانيًا** مجلس الأمن القومي: شؤون الدفاع عن الدولة معنويًا قبالة التهديدات الخارجية، وماديًا قبالة التهديدات الداخلية؛ **ثالثًا** المجلس العسكري: الشؤون العملياتية والتنفيذية بما يتقاطع مع اختصاصات المجلسين الآخرين. لكن هذا التحديد أو التصنيف ليس مطلقًا، بل يعبّر عن سمة اختصاصات كل مجلس بشكل عام؛ إذ إن لكل منهما اختصاصًا واحدًا أو أكثر يخرج عن هذا التحديد.

كما تجدر ملاحظة أن اختصاصات المجالس توسعت، على الرغم من أنها لم تكن ضيقة في ما مضى، ولا سيما مجلس الدفاع الوطني[222]. كما لوحظ أن بعض صلاحيات مجلس الدفاع الوطني جرى نقلها إلى المجلس العسكري[223]، فيما احتفظ مجلس الدفاع الوطني بصلاحيات أخرى قديمة له[224]، وليبقى في النهاية صاحب الاختصاصات الأوسع والأهم، تليها -

---

(221) بالأصل هذا اختصاص قديم لمجلس الدفاع الوطني، ينظر المادة (1/ 6) من قرار بقانون رقم 86 لسنة 1968.

(222) ينظر: القسم "ثانيًا" من الملحق (9).

(223) أشير إلى بعضها سابقًا، ومنها أيضًا صلاحية المجلس العسكري حاليًا في ما يتعلق بـ"سياسة تجهيز مسارح العمليات الحربية" (البند 7)، كانت في ما مضى لمجلس الدفاع الوطني، ينظر: المادة (1/ 5) من قرار بقانون رقم 86 لسنة 1968.

(224) أشير إليها سابقًا وهي: الاختصاصات الواردة في البنود (5-9) في القانون الجديد؛ فجلّها وردت في قرار بقانون رقم 86 لسنة 1968 (المادة 1، البنود 1، 6، 7، 9، 11).

وأحيانًا تناظرها - اختصاصات المجلس العسكري. أما اختصاصات مجلس الأمن القومي، فهي الأضيق في جميع الحالات، سواء الآن أو في ما مضى. هذه الملاحظة تتضح بصورة أكبر عند تناول أبرز اختصاصات المجالس وأكثرها حساسية، وهو ما يُعنى به العرض التالي.

ب- الاختصاصات الإشكالية للمجالس بالتماس مع مبدأ السيطرة المدنية

من بين اختصاصات المجالس أربعة ذات أهمية خاصة، لحساسيتها في ما يخص مبدأ السيطرة المدنية: اثنان منها في الشؤون الداخلية (الفرع: ب. أ)، وهما مناقشة موازنة الجيش وإبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالجيش، واثنان منها في الشؤون الخارجية (الفرع: ب. ب)، وهما إبداء الرأي أو الموافقة بخصوص إعلان الحرب وإرسال القوات للخارج، وإعداد مشروعات المعاهدات المتعلقة بالشؤون العسكرية والأمن القومي.

(ب. أ) الاختصاصات الإشكالية للمجالس في الشؤون الداخلية

أناط الدستور المصري الساري بمجلس الدفاع الوطني اختصاص مناقشة موازنة الجيش، لـ"تدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة"، كما أوجب أن "يؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة" (مادة 203/ 2). وأكد القانون الخاص بمجلس الدفاع هذين الاختصاصين للمجلس (المادة 4، البندين 9-10). إلا أن القانون الخاص بالمجلس العسكري نص - في ما لم يأت إلى ذكره الدستور - على أن من بين اختصاصات المجلس العسكري "إعداد مشروعات القوانين والقواعد المنظمة لخدمة الأفراد بالقوات المسلحة والاقتراحات الخاصة بنظام التجنيد" (المادة 4، بند 8). وبذلك، فإن اختصاص مناقشة موازنة الجيش هو اختصاص حصري لمجلس الدفاع الوطني (الفرع: ب. أ. أ)، فيما لكلٍّ من مجلس الدفاع الوطني والمجلس العسكري اختصاصات متصلة بمشروعات القوانين المتعلقة بالجيش (الفرع: ب. أ. ب).

(ب. أ. أ) اختصاص مجلس الدفاع الوطني بمناقشة موازنة الجيش

بات راسخًا في الأنظمة السياسية المعاصرة، سواء الديمقراطية منها أو التي تدعي الديمقراطية، أن مناقشة الموازنة/الميزانية[225] وإقرارها اختصاص أصيل للسلطة التشريعية (البرلمان). ولطالما أكدت ذلك دساتير ما قبل الثورة المصرية[226]، كما أكده أيضًا إعلان مارس 2011 (مادة 33) ودستور 2012 (مادة 116)[227].

بدأ التحول لتمييز موازنة الجيش، بموجب نص دستوري، من الموازنة العامة في دستور 2012[228]، الذي كان أول من نص على صلاحية مجلس الدفاع الوطني بمناقشة موازنة الجيش، لكنه لم ينص على أن تعرض الموازنة رقمًا واحدًا على البرلمان (وإن كان يُفهم من سياق المعنى أن ذلك ما سيجري العمل عليه في التطبيق)، وهو الحكم الذي أتى به دستور 2014 مطوِّرًا للحكم الذي سبقه عليه دستور 2012 (صلاحية مجلس الدفاع بمناقشة موازنة

---

(225) يخلط المشرع المصري ويرادف بين مفردتي "موازنة" و"ميزانية". وفي إمكاننا اعتبار مفردة "ميزانية" هي الأقدم في الاستعمال التشريعي، فيما "موازنة" هي الأحدث؛ فعلى صعيد النصوص الدستورية، حتى دستور 1971، كانت "ميزانية" هي المستعملة، فيما الإعلانات الدستورية خلال الانتقال ودستوري 2012 و2014 استعملت مفردة "موازنة". الأصل، وفقًا للدارج، أن تستعمل مفردة "موازنة عامة" (public budget) لتقابل معنى الخطة المالية للدولة لسنة مالية تالية، فيما تستعمل مفردة "ميزانية عامة" (balance sheet) لتقابل معنى الحساب الختامي للميزانية. في ضوء هذا الخلط في التجربة المصرية، استعملت الدراسة كلتا المفردتين بمعنى "الموازنة". بشأن التمييز بين المفردتين وفقًا لما عرض أعلاه، ينظر: موسوعة **مقاتل من الصحراء**، "الميزانية والموازنة"، القسم الأول، شوهد في 8/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/G2R94h. ولكن مع ذلك، يبقى هناك خلط وخلاف حول المفردتين، وقد يختلف المعنى بين دولة وأخرى.

(226) ينظر المواد: (138) من دستور 1923، (127) من دستور 1930، (101) من دستور 1956، (32) من دستور 1958، (75-76) من دستور 1964، (118) من دستور 1971.

(227) أما إعلان 8 يوليو 2013، فلم يتطرق إلى هذه المسألة، بحكم أن البرلمان لم يكن قائمًا، ومن غير المتوقع قيامه خلال سريان الإعلان.

(228) ليس صحيحًا ما يذهب إليه البعض بالقول إن دستور 1971 كان يقرر عرض موازنة الجيش رقمًا واحدًا على البرلمان؛ ربما كان هو الواقع في الممارسة، لكنه بالتأكيد لم يكن مكرسًا في الدستور.

الجيش)[229]. ومع ذلك، هناك من فسر حكم دستور 2012 – حينها – بأنه يفيد أصلًا بأن البرلمان لن تكون له سوى صلاحية إقرار الموازنة رقمًا واحدًا[230]. بل أكثر من ذلك، هناك من قرأ الحكم الوارد في دستور 2012 بأنه يستبعد حتى عرض الموازنة رقمًا واحدًا على البرلمان[231].

إلى ذلك، أكد دستور 2014 الساري اختصاص البرلمان بإقرار الموازنة العامة للدولة (مادة 101)، إلا أن حكمًا خاصًا ضمن اختصاصات مجلس الدفاع الوطني بمناقشة موازنة الجيش لـ "تدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة"، يُعتبر استثناءً من حكم القاعدة العامة. وهذه هي المرة الأولى التي يتضمن فيها دستور مصري حكمًا صريحًا من هذا القبيل، ينتقص من سلطة البرلمان المتعلقة بالموازنة؛ فحتى عندما تطرق بعض الدساتير في الموروث الدستوري إلى الموازنات المستقلة والملحقة، فإنه قرر مباشرة أن "تجري عليها الأحكام الخاصة بالميزانية العامة"[232].

لكن مع ذلك، لطالما كانت موازنة الجيش في التطبيق تحظى بخصوصية في التعامل تخرج نقاشها تفصيليًا من سلطة البرلمان[233]، وبالتالي فإن الجديد الذي جاء به دستور 2014 هو تكريس دستوري لحرمان البرلمان من إقرار موازنة الجيش تفصيليًا، والاكتفاء بإقرارها جملة واحدة (رقمًا واحدًا)، أو كما

---

(229) كان هذا الحكم من بين مقترحات لجنة العشرة (مادة 173) التي أقرتها لجنة الخمسين.

(230) ينظر: علي الدين هلال، "الإطار الدستوري والتشريعي: صياغة القانون تحت ضغوط السياسة". في: علي الدين هلال ومازن حسن ومي مجيب، **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2013)، ص 191؛ عبد ربه، "السيطرة المدنية"، ص 22؛ شودري وستايسي، "دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية"، ص 18.

(231) ينظر: صايغ، "العلاقة المدنية–العسكرية الجديدة في مصر".

(232) ينظر المواد: (105) من دستور 1956، (34) من دستور 1958، و(80) من دستور 1964.

(233) صايغ، "فوق الدولة"، ص 3؛ عزمي بشارة، **ثورة مصر**، الجزء الثاني: **من الثورة إلى الانقلاب** (الدوحة/بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016)، ص 196–197؛ توفيق أكليموندوس، "الجيش والدستور في مصر: المعادلة الراهنة"، مشروع إصلاح الدستور. مبادرة الإصلاح العربي (11 أيار/مايو 2012)، ص 2، في: https://goo.gl/ch9Mzn؛ وينظر أيضًا:
Michael Makara, "Coup-Proofing, Military Defection, and the Arab Spring," *Democracy and Security*, vol. 9, no. 4 (2013), p. 346; Karawan, "Egypt," p. 116.

عُبّر عنه: بجعل "عُرف غير ديموقراطي" حكمًا في الدستور[234]. وبذلك، ما عاد الجيش يخشى الآن المساس بمكتسبٍ كرّسه الواقع سابقًا، بفعل تكريسه أخيرًا باعتباره مكسبًا دستوريًا.

هنا، لا بد من الإشارة إلى نص الدستور على أن توسَّع عضوية مجلس الدفاع في حالة مناقشة الموازنة، بضم ثلاثة أعضاء إضافيين (عسكري واحد ومدنيين) هم "رئيس هيئة الشـ[ـؤ]ون المالية للقوات المسلحة، ورئيسا لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب" (مادة 203/ 4). وبذلك تصبح تركيبة عضوية المجلس في هذه الحالة تسعة عسكريين في مقابل ثمانية مدنيين، أي لا يزال لدى العسكريين – حتى في هذه الحالة الخاصة – تفوق عددي. وبالتالي، لن يكون البرلمانيون في وضع يسمح بمناقشة الموازنة بطريقة مجدية[235].

أما على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فإن أيًا منها لم يتناول موازنة الجيش ضمن وضع خاص، تاركة الأمر بالتالي للأحكام العامة المنظِّمة لإقرار الموازنة من البرلمان.

تذرع المجلس العسكري ومَن ناصره في تمرير هذا الحكم أن مقتضى الحفاظ على الأمن القومي يتطلب سرية موازنة الجيش التي تشكل مناقشتها العامة داخل البرلمان خطرًا عليه. وفي هذا السياق، هناك من استشهد بالمثال الإسرائيلي. قبالة هذه الحجج، هناك من تحدث بأن عددًا من الدول تنظم هذه المسألة بأن تجعل الجزء الغالب من موازنة الجيش معلنًا فيما جزء آخر غير معلن، كما أن البرلمانات عادة ما تناقش الموازنات السرية في جلسات ضيقة أو لجان متخصصة، كلجنتي الدفاع والأمن[236]. وفي السياق النقدي ذاته، اعتبر أن

---

(234) بشارة، **ثورة مصر**، ص 294.

(235) Fedtke, *Comparative Analysis*, p. 9.

(236) الطرح المؤيد لعدم مناقشة البرلمان موازنة الجيش هو لجمال جبريل (عضو الجمعية التأسيسية الثانية)، فيما الرأي المعارض هو لعمرو حمزاوي (عضو سابق بمجلس الشعب). ينظر: برنامج "ممكن"، مقدم الحلقة معتز بالله عبد الفتاح، **قناة CBC**، 14/ 12/ 2012، شوهد في 8/ 9/ 2017، في: https://bit.ly/3acAKAY

الدستور قرر "حصانة نسبية لموازنة القوات المسلحة من المناقشات البرلمانية"، بحيث إن حرمان البرلمان من النقاش التفصيلي للموازنة، بدون التداول والنقاش حولها ما قد يعطي استقلالًا نسبيًا للقوات المسلحة، ما يُضعف - بالتالي - السيطرة المدنية[237].

وبذلك، لا مجال للحديث في الحالة المصرية عن رقابة برلمانية على الجيش من مدخل الموازنة العامة؛ ذلك أن الرقابة في هذه الحالة فقدت شرطها الأول، المتمثل في وجود "سلطات دستورية وقانونية محددة بوضوح"[238]؛ بل على العكس، فإن ما حدث هو أن النص الدستوري حرم البرلمان صراحة هذه الرقابة؛ ذلك أن من شأن عدم إطلاع البرلمان على تفصيلات الموازنة أن يحول دون الوفاء بواجباته على أكمل وجه[239].

تُعتبر الرقابة البرلمانية على موازنة الجيش أحد أهم مداخل الرقابة البرلمانية على الجيش بشكل عام، بل هناك من يعتبرها "أهم الأدوات التي يملكها البرلمان للسيطرة على القوات المسلحة"[240]. وفي هذا السياق، تُفهم دعوة البعض للبرلمانيين إلى استغلال "سلطة المال" في فرض رقابتهم على الجيش[241]، وتشديد المعايير الدولية ذات الصلة، بإصرار، على أهمية هذا المدخل. ومن ذلك بصورة خاصة ما نصت عليه "مدونة OSCE"، بنصها على أن "توفر كل دولة مشاركة ما يلزمها من موافقات تشريعية لنفقات الدفاع" (مادة 22).

---

(237) عبد ربه، "السيطرة المدنية"، ص 22.

(238) هانز بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ-الآليات-الممارسات**، ترجمة حنان والي، سلسلة دليل عملي للبرلمانيين 5 (جنيف: الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2003)، ص 119-120، 224. ينظر حول الشروط الأخرى: المرجع نفسه، ص 120-129.

(239) المرجع نفسه، ص 231.

(240) باراني، "القوات المسلحة"، ص 85. في سياق متصل ينظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 55، 59؛ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 7. وينظر أيضًا:
Laura R. Cleary, "Transparency and Accountability," in: *Managing Defence in a Democracy*, Laura R. Cleary & Teri McConville (eds.) (London/New York: Routledge, 2006), p. 60.

(241) بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن**، ص 217.

عمومًا، ما زالت مسألة الرقابة البرلمانية على موازنات الجيش محط تفاعُل مبدأين يبدوان متعارضين: السرية والشفافية[242]. لكن يرجِّح كثيرون المبدأ الثاني على الأول، ولا سيما من خلال ابتكار آليات من شأنها الحد من التأثير في المبدأ الأول[243].

في السياق المصري، لطالما صُبغت الشؤون المالية للجيش، بما فيها الموازنات، بالسرية (وهو حال أغلب الدول العربية)[244]. وقد لوحظ في الفصل الثاني كيف أن أغلبية موازنة الدفاع والأمن القومي (أكثر من 90 في المئة) تظهر ضمن بند "مصروفات أخرى" من دون تفصيلات. ولولا تأثير المجلس العسكري خلال الانتقال، لكان الانتقال فرصة مواتية لترسيخ الرقابة البرلمانية، ليكون بالفعل انتقالًا ديمقراطيًا. وفي هذا السياق يجري تفهم الوضع الذي قاد البعض – نزولًا في مطالبه – لاقتراح "صفقة" في سبيل تمكين البرلمان من الاطلاع على موازنة الجيش، بأن يكون المقابل "حماية دستورية للإمبراطورية الاقتصادية للجيش تمنع تفكيكها أو خصخصتها"[245]! سبق الحديث عن هذه "الامبراطورية الاقتصادية" في أكثر من موضع في الدراسة، وظهر خلال الانتقال كم كان المجلس العسكري حريصًا على حمايتها واستمرارها، بل وتوسعتها. وكان له ما أراد.

عند الحديث عن النشاط الاقتصادي للجيش، الذي ربما يمكن رد مأسسته إلى

---

(242) محمد قشقوش، "العلاقات العسكرية–المدنية: الإشكاليات السبع التي تواجه الجيوش في مرحلة ما بعد الثورات العربية"، مجلة **السياسة الدولية** (مصر)، مج 47، العدد 188 (كانون الثاني/ يناير 2012)، ص 153.

(243) ينظر: باراني، "القوات المسلحة"، ص 85؛ باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 59؛ سيزا، **الانتقال العسكري**، ص 122–123؛ محمد سعدي، "إمكانيات إصلاح مؤسسة الجيش ورهاناته في العالم العربي: دراسة أولية مقارنة"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017)، ص 67–70.

(244) يشار إلى تونس والأردن بأنهما أفضل الدول العربية في الأخذ بمبدأ الشفافية في موازنات الدفاع. ينظر: منظمة الشفافية الدولية، **الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الأمن**، 2015، ص 4، في: https://goo.gl/RdgzVD

(245) أكليموندوس، "الجيش والدستور"، ص 4.

عام 1951 (أواخر عهد الملكية)[246]، يجدر التذكير بضخامة القطاعات الاقتصادية التي ينشط فيها، واستقلالية الجيش في الإيرادات المتأتية من هذا النشاط عن مالية الدولة[247]، حيث منح قرار رئاسي - يعود إلى عام 1979 - الجيش صلاحية إيداع إيرادات "حصيلة المشروعات والأعمال التي يتولى" جهاز مشروعات الخدمة الوطنية - التابع لوزارة الدفاع - "تنفيذها، في حساب خاص بأحد البنوك التجارية المصرية". وفوض وزير الدفاع - بموجب القرار ذاته - تنظيم "الصرف من هذه الأموال بما يضمن حسن تنفيذ الأعمال والمشروعات واستعواض واستكمال وتطوير القوات المسلحة"[248]. وبذلك، أضفي "الطابع المؤسسي" على النشاطات الاقتصادية للجيش منذ زمن[249]. وقد "قاتل" ممثلو الجيش في الجمعية التأسيسية لعدم فتح "الصندوق الأسود" للاقتصاد العسكري[250].

---

(246) صدر ذلك العام قانون "بإنشاء منشأة اقتصادية للقوات المسلحة" رقم 63 لسنة 1951، الذي صدر استنادًا إليه قرار رئيس الجمهورية رقم 230 لسنة 1957 "بإنشاء المؤسسة الاقتصادية للقوات المسلحة"، **الوقائع المصرية**، العدد 17 (25 شباط/ فبراير 1957)، ص 7-9.

(247) أكليموندوس، "الجيش والدستور"، ص 4؛ وينظر أيضًا: Springborg, "Learning from Failure: Egypt," p. 95. كان القرار الرئاسي المذكور: قرار رئيس الجمهورية رقم 230 لسنة 1957 "بإنشاء المؤسسة الاقتصادية للقوات المسلحة"، **الوقائع المصرية**، العدد 17 (25 شباط/ فبراير 1957)، نص على أن "تودع أموال المؤسسة المصرف الذي يختاره مجلس الإدارة [...]" (مادة 17)، وبموجب قرار مُلغٍ وبديل من هذا القرار أضيفت مادة جديدة نصها "تكون ميزانية المؤسسة مستقلة عن ميزانية الدولة وتُعد على نمط الميزانيات التجارية وتعتبر أموال المؤسسة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة" (مادة 18). قرار رئيس الجمهورية رقم 1119 لسنة 1964، **الجريدة الرسمية** (12 نيسان/ أبريل 1964). وتجدر الإشارة إلى أنه تم تعزيز امتيازات هذه المؤسسة بموجب تعديلات أجراها قرار رئيس الجمهورية رقم 474 لسنة 1972، **الجريدة الرسمية**، العدد 20 (18 أيار/ مايو 1972).

(248) المادة (4) من قرار رئيس الجمهورية رقم 32 لسنة 1979، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 (25 كانون الثاني/ يناير 1979).

أما الجهاز المذكور، فهو - وفقًا للقرار المذكور (مادة 1) - جهاز تابع لوزارة الدفاع، وله الشخصية الاعتبارية، "ويتولى دراسة وتنفيذ الأعمال والمشروعات التي تطلبها الوزارات والهيئات ووحدات الحكم المحلي وشركات القطاع العام تنفيذًا للعقود التي تبرم بينه وبين هذه الجهات". ينظر الموقع الإلكتروني للجهاز: http://www.nspo.com.eg

(249) Holger Albrecht, "Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings," *Mediterranean Politics*, vol. 20, no. 1 (2015), pp. 46-47; Hillel Frisch, "The Egyptian Army and Egypt's 'Spring'," *Journal of Strategic Studies*, vol. 36, no. 2 (2013), pp. 183-184.

(250) Droz-Vincent, "Changes in Civil- Military Relationships," p. 343.

لا يعتبر الجيش المصري هو الجيش الوحيد الذي يضطلع بنشاط اقتصادي، بل خبرته عدد من جيوش الدول الأخرى بدرجات متفاوتة، وخلال فترات معينة[251]، فيما أطلق عليه بداية - مع الحرب العالمية الثانية - مصطلح "المركب العسكري الصناعي"[252]، ونما وتطور حتى وصف بـ"السلطة الخامسة"[253]، أو "ظاهرة خصخصة الجيوش"[254]. لكن مع ذلك، تبقى التجربة المصرية "رائدة" على هذا الصعيد، بحكم ضخامة حجم الدور الاقتصادي للجيش فيها، الذي رغم محاولة البعض تقديم إحصائيات حوله، يسلّم كثيرون بصعوبة الإحاطة به لعدم خضوعه للرقابة، وغياب الشفافية[255].

كذلك لطالما شهدت الخبرة المصرية تهميشًا للبرلمان في الرقابة على مشتريات الدفاع والتسليح[256]، خصوصًا من خلال قوانين تفويض من البرلمان

---

(251) ينظر مثلًا بخصوص تجارب أميركا اللاتينية والصين وإندونيسيا وباكستان وروسيا، وغيرها:
Jörn Brömmelhörster & Wolf-Christian Paes (eds.), *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).

ومن الدول العربية التي خبرته سورية والسودان والعراق. ينظر: روبرت سبرينغبورغ، "الجيوش العربية". في: **شرح أسباب الانتفاضات العربية: منحى سياسي خلافي جديد في الشرق الأوسط**، ترجمة هالة سنو ومحمد عثمان عيد، تحرير مارك لينش (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 236. حولها إضافة إلى دول أخرى، ينظر:
Robert Springborg, "Economic Involvements of Militaries," *International Journal of Middle East Studies*, vol. 43, no. 3 (August 2011), pp. 397-399.

هناك من عزا وجود نشاط اقتصادي لدولة عربية مثل مصر وسورية واليمن لكونها دول غير غنية وذات قوى بشرية كبيرة، ناهيك بوجود فائض في التجنيد. ينظر: قشقوش، "العلاقات المدنية-العسكرية"، ص 154-155.

(252) ينظر: سيدني لانز، **المركب العسكري الصناعي**، ترجمة رفيق جبور (دمشق: وزارة الثقافة، 1977)، ص 25.

(253) مصطفى حمود، "التكنولوجيا العسكرية والإنماء"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية، الجامعة التونسية، 1984، ص 242.

(254) جميل مطر، مداخلة نقاش في: **الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 106-107.

(255) ينظر: Harb, "The Egyptian Military," pp. 283-288؛ بشارة، **ثورة مصر**، ص 76؛ بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 191، 196؛ مسعود وناتاراجان، "التحول الديمقراطي"، ص 288-289؛ عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 155-156؛ صايغ، "فوق الدولة"، ص 19.

(256) أمين، **الحياة الدستورية**، ص 371-372. وينظر أيضًا: =

لرئيس الجمهورية بخصوص الاتفاقيات ذات العلاقة(257)، ناهيك بتفويض البرلمان له بإصدار قرارات بقوانين "في مجال الإنتاج الحربي"(258).

لا يقف تحرر الجيش من الرقابة على مناقشة الموازنة وإقرارها، بل يمتد أيضًا إلى مراقبة الإنفاق في الموازنة. يمارس البرلمان هذه الرقابة بشكل أساسي من خلال إقرار الحسابات الختامية. ولمّا لم يكن للبرلمان المصري مناقشة الموازنة تفصيليًا، فغالبًا ليس له إقرار حسابها الختامي تفصيليًا أيضًا.

عادة ما تستعين البرلمانات بجهاز مستقل واحد أو أكثر للمراقبة أو المراجعة، وهو جهاز تختلف تسميته من دولة إلى أخرى(259). من بين أجهزة رقابية عدة في مصر، فإن الأقرب إلى مفهوم الجهاز المشار إليه هو "الجهاز المركزي للمحاسبات"، إلا أن "هيئة الرقابة الإدارية" تبقى الأقوى بينها(260). لم يستثن أيٌّ من الدساتير المصرية خضوع الجيش لاختصاص الجهازين (كما فعل الدستور التركي مثلًا)(261)، وكذلك الحال في القانونين المنظمين لهما(262). إلا أن الجيش لم يخضع يومًا لهيئة الرقابة الإدارية، بل على العكس،

Steven A. Cook, *Ruling But Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007), p. 74; Springborg, "Learning from Failure: Egypt," p. 98. =

ينظر بشأن النفقات العسكرية وأثرها في الاقتصاد المصري في الفترة 1970-2006 (يتضمن أشكالًا بيانية):
Latif Wahid, *Military Expenditure and Economic Growth in the Middle East* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 136-141.

(257) ينظر مثلًا: قانون رقم 29 لسنة 1972، **الجريدة الرسمية**، العدد 33 (17 آب/ أغسطس 1972).

(258) ينظر مثلًا: قانون رقم 39 لسنة 1978، **الجريدة الرسمية**، العدد 28 مكرر (15 تموز/يوليو 1978).

(259) بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن**، ص 239؛ ينظر:
Cleary, "Transparency and Accountability," pp. 65-66.

(260) صايغ، "فوق الدولة"، ص 13. ينظر المواقع الإلكترونية للجهازين (على التوالي):
www.asa.gov.eg, www.aca.gov.eg

(261) حيث نصت المادة (2/108) على استثناء خضوع "القوات المسلحة والهيئات القضائية لولاية المجلس الرقابي للدولة". إلا أنه بموجب التعديلات المستفتى عليها عام 2017 قصر الاستثناء فقط على الهيئات القضائية، بمعنى خضوع الجيش لولاية المجلس الرقابي.

(262) القانون رقم 144 لسنة 1988 "بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات"، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع (9 حزيران/ يونيو 1988)؛ والقرار بقانون رقم 54 لسنة 1964 "بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 62 (16 آذار/ مارس 1964)، ص 500-507.

لطالما كان هو مسيطرًا عليها، بحكم تولّي عسكريين إدارتها والعمل فيها[263]، بل والتجسس عليها أيضًا[264]. كما أن هناك من ينفي خضوع الجيش لأيٍّ من هيئات الرقابة[265].

أما الجهاز المركزي للمحاسبات، فما زالت السلطات الرسمية المصرية تحاجّ بأن الجيش خاضع لرقابته[266]؛ إلا أن النهاية "المأسوية" للرئيس السابق للجهاز تنسف فكرة استقلالية هذا الجهاز[267]، التابع أصلًا بحكم القانون لرئيس الجمهورية، الذي لطالما كان من خلفية عسكرية.

(ب. أ. ب) الاختصاصات المتصلة بمشروعات القوانين المتعلقة بالجيش

يتصل ارتباط التشريع بالبرلمان اتصال الدور بالسلطة، حتى وسمت السلطة بدورها، فكانت "السلطة التشريعية". ومن الثابت أن التشريع اختصاص أصيل للسلطة التشريعية التي يجسدها البرلمان (باختلاف تسميته ونظام تشكيله)، وإن اضطلاع السلطة التنفيذية بالتشريع ظرفيًا، من خلال تشريعات الضرورة (القرارات بقوانين وغيرها من التسميات)، أو نطاقيًا من خلال الأنظمة والمراسيم وما شابهها، لا يشكل مساسًا بالاختصاص الأصيل للبرلمان في التشريع، أو هكذا تفترض نظرية تقاسم السلطة وفقًا لما تعبّر عنه النصوص الدستورية، وإن كانت السلطة التنفيذية تتغول في التطبيق أحيانًا على الاختصاص التشريعي للبرلمان.

---

(263) ينظر: صايغ، "فوق الدولة"، ص 13؛ بشارة، **الجيش والسياسة**، ص 195.

(264) أكليموندوس، "الجيش والدستور"، ص 2.

(265) Springborg, "Learning from Failure: Egypt," p. 98.

(266) ينظر: "رئيس المركزي للمحاسبات يكشف تفاصيل لقائه بالسيسي.. الجيش والمخابرات تحت الرقابة!"، **بوابة القاهرة**، 7/ 3/ 2017، شوهد في 20/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/Bqnatx

(267) الإشارة هنا إلى ما تعرض له صيف العام 2016 (خارج نطاق الدراسة) المستشار هشام جنينة، الرئيس السابق للجهاز، بسبب تصريحاته حول استشراء الفساد الحكومي؛ حيث أعفي من منصبه وقدم للمحاكمة "بتهمة نشر أخبار كاذبة تضر بالأمن والسلم العام". ينظر: "من هو هشام جنينة الرئيس السابق لأكبر جهاز رقابي في مصر؟"، **BBC عربي**، 7/ 6/ 2016، شوهد في 20/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/znZi7z

لم تصل درجة تكريس مكانة الجيش في الدستور المصري حد منح أيٍّ من المجالس المختصة صلاحية التشريع في شؤون الجيش والدفاع إلى جانب البرلمان، أو الرقابة على دستورية القوانين التي يسنّها البرلمان (سواء بشكل مطلق أو لفترة معيّنة)، وفقًا لما خبرته التجربة البرتغالية عقب انقلاب 1974، في ما وصفه فارول بـ "الترسيخ الموضوعي"[268]، بل إن الجيش المصري اختار ثلاث آليات أقل مواجهة مع مبادئ الديمقراطية، تتقاطع بين شكلين للترسيخ الدستوري: "الترسيخ المؤسساتي" و"الترسيخ الموضوعي".

أما الآليتان الأولى والثانية، فهما آليتان صريحتان، أولاهما آلية نص عليها الدستور، وهي اختصاص مجلس الدفاع الوطني بإبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالجيش، والثانية نص عليها القانون الخاص بالمجلس العسكري، وهي اختصاصه بإعداد مشروعات القوانين المتعلقة بالجيش. أما الآلية الثالثة، فهي ضمنية أو استنتاجية، ويُقصد بها الوضعية الخاصة بالمحكمة الدستورية. وصفت الآليتان الأولى والثانية بكونهما صريحتين بحكم النص عليهما صراحة في الدستور و/أو القانون كاختصاص لمجلس الدفاع والمجلس العسكري. أما الآلية الثالثة، فوُصفت بالاستنتاجية، كون الدستور لم يصرح بها اتصالًا بامتيازات الجيش، وإنما تفهم بالاجتهاد (على نحو ما سيشار إليه).

أما بخصوص الآلية الأولى، فقِلة هي الدساتير التي تمنح جهة بعينها إبداء الرأي في مشروعات القوانين الخاصة بها، وإن وجِدت فهي غالبًا ما تمنحها لجهة منتخَبة أو للإدارات اللامركزية للأقاليم[269]. أما الدستور

---

(268) حيث كرس الجيش لـ "مجلس الثورة" في دستور 1976 (ذاته الساري الآن، لكن قبل التعديل) اختصاص سن قوانين خاصة بشؤون الجيش، موازنة لقوة القوانين التي يصدرها البرلمان، إضافة إلى اختصاص المجلس بالرقابة على الدستورية. ولضمان استمرار ذلك لفترة انتقالية، نص الدستور على شروط صعبة لتعديله، منها ما هو متصل بمرور الزمن. وقد عُدل الدستور عام 1982، وأُلغي مجلس الثورة، وبات الدستور البرتغالي محط إشادة كثير من الباحثين. ينظر:
VaroL, "The Democratic Coup d'État," pp. 338-339.

(269) من ذلك ما نص عليه الدستور البرتغالي بمنح "هيئات السلطة المحلية المعنية" حق استشارتها =

المصري الساري (وإلى حد كبير دستور 2012 أيضًا)، فقرر هذا الحق لجملة من المؤسسات، من بينها مجلس الدفاع الوطني[270]، في ما اعتُبر أن من شأنه فتح "الباب لوصاية هذه المؤسسات على سلطة الشعب ممثلة بالبرلمان، وقد تمهد لدولة بها طوائف وظيفية"[271]. كما أن هناك من انتقد منح هذا الاختصاص لمجلس الدفاع الوطني على وجه الخصوص، بداعي كونه يندرج ضمن منظومة الامتيازات العسكرية في الدستور، فيما قوبل هذا الانتقاد بأن الرأي وإن كان طلبه ملزمًا للمشرع فإن مضمونه غير ملزم، وأن الهدف من هذه الاختصاصات هو استطلاع آراء المؤسسات في مسائل فنية تنظم عمل كل مؤسسة[272].

في ضوء حدود مقاربة النص الدستوري، يصعب استنطاق النص وتقويله للحديث عن امتياز تشريعي لمجلس الدفاع الوطني أو غيره من المؤسسات، حيث إن مدى إلزام رأي أيٍّ من هذه المؤسسات يحتاج إلى استشعاره وقياسه من خلال دراسة تطبيقية يتعذر إجراؤها بأدوات بحث مكتبي. أقصى ما تتيحه تلك الأدوات هو اقتفاء الإشارة إلى "أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني" في ديباجات القوانين التي صدرت بعد صدور الدستور. وعلى هذا الصعيد، يلاحَظ

= في القوانين المختصة بإنشاء البلديات وإلغائها وتعديلها (المادة 249). وما نص عليه دستور جنوب أفريقيا بخصوص وجوب استشارة "الحكومة المحلية والمفوضية المالية" في جملة من التشريعات المحددة (مادة 229/5)، وما ورد أيضًا في الدستور الفرنسي بخصوص "الجمعية التشاورية" لـ "المجتمعات المحلية الواقعة فيما [في ما] وراء البحار" (مادة 74).

(270) وأيضًا منح دستور 2014 هذا الاختصاص لكلٍّ من: المحكمة الدستورية العليا (مادة 191)، المجلس الأعلى للشرطة (مادة 207)، المجالس القومية المستقلة (مادة 214)، الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية (مادة 215)، النقابات المهنية (مادة 77)، المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام (مادة 211/ 5)، الهيئة الوطنية للصحافة (مادة 212/ 3)، الهيئة الوطنية للإعلام (مادة 113/ 3).

(271) ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير..."، ص 76.

(272) الطرح المعارض لهذا الاختصاص هو لعمرو حمزاوي، فيما الرأي المؤيد هو لجمال جبريل. ينظر: برنامج "ممكن"، مقدم الحلقة معتز بالله عبد الفتاح، قناة CBC، 14/ 12/ 2012، شوهد في 8/ 9/ 2017، في: https://bit.ly/3acAKAY

تجدر الإشارة إلى أن النقاش هنا حول مشروع دستور 2012، ولكن الأحكام المتصلة بالنقاش هي ذاتها تقريبًا في دستور 2014.

أن المشرع ضَمنَ تلك الإشارة في ديباجات جملة من القوانين ذات العلاقة. وكان من بين تلك التشريعات القرار بقانون الخاص بمجلس الدفاع الوطني ذاته[273].

أما في ما يتعلق بالآلية الثانية (صلاحية المجلس العسكري بإعداد المشروعات)، فلا بد بداية من التذكير بأنها اختصاص بموجب القانون وليس الدستور؛ حيث نص القرار بقانون الخاص بالمجلس العسكري أن من بين اختصاصات المجلس "إعداد مشروعات القوانين والقواعد المنظمة لخدمة الأفراد بالقوات المسلحة والاقتراحات الخاصة بنظام التجنيد". إن هذا الاختصاص يُعتبر محدثًا على صعيد الجيش، لكنه ليس محدثًا بشكل عام؛ إذا خبره النظام القانوني بعدة صور؛ فمن جهة السند القانوني قرر أحيانًا بموجب قوانين، وأخرى بموجب قرارات لرئيس الجمهورية، وثالثة بموجب قرارات مجلس وزراء. ومن حيث الجهة الممنوحة هذه الصلاحية، فكانت أحيانًا وزارات أو لجانًا وطنية أو وزراء مختصين بملفات معينة[274]. وبعد صدور دستور 2014، نيط هذا الاختصاص، ولكن بموجب قرار لمجلس الوزراء وليس بموجب قانون، وعلى سبيل المشاركة وليس التفرد في إعداد المشروعات، بهياكل من قبيل "المجلس الوطني للحوار الاجتماعي"[275]. وبذلك، فإن هذا الاختصاص ليس له عظيم الأثر ما لم يتطلع المشرِّع، في الممارسة، بنظرة مختلفة - أي أكثر احترامًا - للمشروعات التي ترده من المجلس العسكري، عما يرِده من "اللجنة العليا للشباب" على سبيل المثال (بحكم أن لها اختصاصًا مشابهًا)[276].

---

(273) من الأمثلة الأخرى: قرار بقانون رقم 61 لسنة 2014 "بزيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لعام 1975"، **الجريدة الرسمية**، العدد 26 مكرر "هـ" (2 تموز/ يوليو 2014)، ص 34-36.

(274) من ذلك منحه اللجنة العليا للشباب، بموجب المادة (2) من قرار رئيس الجمهورية رقم 90 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 2 مكرر (19 كانون الثاني/ يناير 1971)، من ذلك أيضًا منحه الوزير المختص بشؤون الهجرة، بموجب المادة (3) من قانون رقم 111 لسنة 1983، **الجريدة الرسمية**، العدد 32 (11 آب/ أغسطس 1983).

(275) المادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم 1027 لسنة 2014، **الوقائع المصرية**، العدد 138 تابع "ب" (17 حزيران/ يونيو 2014)، ص 2-4.

(276) ينظر الحاشية (274) السابقة.

أما الآلية الثالثة (مكانة ودور المحكمة الدستورية)، فهي تخرج عن نطاق موضوع اختصاصات المجالس المختصة، إلا أنها ترتبط بالترسيخ الدستوري للجيش؛ إذ كان المجلس العسكري خلال الانتقال حريصًا على استقلال المحكمة الدستورية، خصوصًا في ما يتعلق بآلية تعيين قضاتها. وهو ما يفسر في أحد الاتجاهين التاليين أو كليهما معًا: **الأول** "مكافأتها" على دورها خلال الانتقال بعدم معارضة توجهات المجلس العسكري، و"مناكفتها" لجماعة الإخوان المسلمين في رئاسة الجمهورية ومجلسي الشعب والشورى. أما **الثاني**، فهو حرص المجلس على وجود مؤسسة قوية تعمل بشكل مضاد للأغلبية في حال تولّي رئاسة الجمهورية شخص مدني لا يحظى بخلفية عسكرية.

أما التفسير الثاني، فإنه مبني على مقاربة مع التجربة التركية في دستور 1961 (الصادر عقب انقلاب 1960)، حيث ارتأى الجيش التركي أنه بتخليه عن السلطة للمدنيين سيكون في حاجة إلى محكمة دستورية متعاطفة تُعنى بالمحافظة على قيمه ومصالحه(277). وهو حرص على تحقيق ذلك من خلال فرض آلية معيّنة لانتخاب أعضاء المحكمة الدستورية، تحقق فيها توزيع صلاحيات التعيين على جهات عدة لعدم استفراد أيٍّ منها، ومشاركة المحكمة العسكرية في ترشيح الأعضاء(278)، وهي الآلية التي تطورت في الدستور التركي الحالي، حيث قررت المادة (146) منه أن من بين أعضاء المحكمة الدستورية السبعة عشر، يعيِّن رئيس الجمهورية عضوين من القضاة العسكريين(279).

بموجب الآليات الثلاث، سيكون للجيش علاقة بالتشريعات، ابتداء من

---

(277) Varol, "The Democratic Coup d'État," p. 329.

(278) ينظر المادة (145) من الدستور التركي لعام 1961. وللمزيد ينظر: المرجع نفسه، 329-332. وينظر أيضًا: سوجيت شودري وكاثرين غلين بايس، **المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي** (نيويورك: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك، 2014)، ص 32، 78-84.

(279) "[...] عضوًا واحدًا من محكمة الاستئناف العسكرية العليا، وعضوًا واحدًا من المحكمة الإدارية العسكرية العليا [...]"، المادة (146/ 3). شملت التعديلات الدستورية المقرة باستفتاء نيسان/ أبريل 2017 هذه المادة، فألغي العضوان العسكريان بحكم إلغاء القضاء العسكري في أوقات السلم، وبات عدد أعضاء المحكمة 15 قاضيًا.

مرحلة إعداد المشروعات (المجلس العسكري)، فإبداء الرأي بها قبل إصدارها (مجلس الدفاع الوطني)، فالرقابة الدستورية عليها (المحكمة الدستورية)، أي الإحاطة بالدورة الكاملة للتشريع.

(ب. ب) الاختصاصات الإشكالية للمجالس في الشؤون الخارجية

نتناول هنا أبرز اختصاصين يتدخل فيهما الجيش على صعيد الشؤون الخارجية من خلال مجلس الدفاع الوطني والمجلس العسكري؛ يتعلق الأول بسلطتي إعلان الحرب وإرسال الجيش للخارج في مهمات قتالية (الفرع: ب. ب. أ)، فيما يتمثل الثاني في إعداد مشروعات المعاهدات المتعلقة بالشؤون العسكرية والأمن القومي (الفرع: ب. ب. ب).

(ب. ب. أ) الاختصاصات المتعلقة بإعلان الحرب وإرسال الجيش للخارج

نظم الدستور الساري الاختصاصات المتصلة بإعلان الحرب وإرسال الجيش إلى الخارج في مهمة قتالية وفقًا لحالتين محورهما قيام البرلمان من عدمه (مادة 152). وفي كلتا الحالتين، يبقى لرئيس الجمهورية الاختصاص الأصيل بإعلان الحرب، بصفته "القائد الأعلى للقوات المسلحة"، إلا أن هذا الاختصاص معلق على اختصاصات جهات أخرى: تتصل الحالة الأولى بكون البرلمان قائمًا، وحينها يكون لمجلس الدفاع الوطني إبداء الرأي، وللبرلمان الموافقة على الإعلان أو رفضه. أما الحالة الثانية، فتتصل بكون البرلمان غير قائم، وعندها ينتقل اختصاص إبداء الرأي من مجلس الدفاع الوطني إلى المجلس العسكري، فيما ينتقل اختصاص الموافقة من البرلمان إلى مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني[280].

(280) جاء تنظيم الاختصاصات في هاتين الحالتين ليجمع بين الأحكام ذات الصلة في دستور 2012 وإعلان 8 يوليو 2013، حيث نص دستور 2012 على الحالة الأولى فقط (مادة 146)، متجاهلًا فرض عدم قيام البرلمان، فيما نص إعلان 8 يوليو 2013 - من دون الإشارة إلى مجلس الوزراء - على الحالة الثانية فحسب (مادة 24)، بحكم أنه لم يكن من المخطط قيام برلمان خلال فترة نفاذ الإعلان. وعلى صعيد الإعلانات الدستورية الأخرى خلال الانتقال، كان إعلان مارس 2011 قد تجاهل تنظيم هذه المسألة (إعلان =

إن تدخُّل المجالس المختصة في إعلان الحرب مُحْدَث في عهد ما بعد الثورة، وكذلك يُعتبر محدثًا تنظيم صلاحية إرسال الجيش إلى الخارج وجمعها مع إعلان الحرب[281]؛ فعلى صعيد المقاربة مع الموروث الدستوري السابق للثورة، كان رئيس الدولة يحظى دائمًا بصلاحية إعلان الحرب المعلقة على موافقة البرلمان[282]، ولم يكن لأي مجلس أو هيئة أخرى أي دور في هذا الخصوص (يُنظر الملحق: 7-هـ).

أما على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فإن مسالكها تباينت في تنظيم هذا الاختصاص (يُنظر الملحق: 10-هـ)؛ فمن حيث السلطة المختصة بإعلان الحرب ابتداءً، فأناطها برئيس الجمهورية كلٌّ من دساتير البرتغال وتونس والجزائر وجنوب أفريقيا، فيما أناطها الدستور التركي بالبرلمان، وأناط الدستور الفرنسي بالحكومة. وباستثناء الدستور التركي الذي خول البرلمان بهذا الاختصاص، فإن الدساتير الباقية علقت ممارسة هذا الاختصاص على تدخّل جهات أخرى: اقتراح الحكومة واستشارة مجلس الدولة وموافقة البرلمان (البرتغال)؛ موافقة البرلمان (تونس)؛ الاجتماع بالحكومة والاستماع إلى المجلس المختص واستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري (الجزائر)؛ إبلاغ البرلمان وموافقته لاحقًا (جنوب أفريقيا)؛ وتفويض البرلمان للحكومة (فرنسا).

= الحرب). ومع مشارفة تولّي الرئيس المنتخب منصبه ضَمنَ المجلس العسكري حكمًا خاصًّا بهذه المسألة في إعلان يونيو 2012 (الإعلان المكمل)، وفيه علق صلاحية الرئيس بإعلان الحرب على موافقة المجلس العسكري (مادة 53 مكرر 1)، حيث لم يكن البرلمان قائمًا في تلك الفترة، فيما كان مجلس الدفاع الوطني في حالة تجميد أو عدم تفعيل، وقام المجلس العسكري بتفعيله بعد ثلاثة أيام، بموجب قرار رئيس المجلس العسكري رقم 348 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 تابع "ب" (14 حزيران/ يونيو 2012).

(281) كان أول من تطرق إلى هذه المسألة دستور 2012، ليليه إعلان 8 يوليو 2013، ثم دستور 2014. أما قبل ذلك، فكانت المواثيق الدستورية تنظم إعلان الحرب فحسب.

(282) خلال الجمهورية الأولى، كان إعلان الحرب معلقًا بجميع الحالات على موافقة البرلمان، أما خلال الملكية، فاقتصرت موافقة البرلمان على الحرب الهجومية، أما الدفاعية فكانت صلاحية إعلانها من دون موافقة البرلمان. ينظر: المواد (150) من دستور 1971، (124) من دستور 1964، (142) من دستور 1956، والمادتين (46) في دستوري 1930 و1923 (ذات الصيغة ورقم المادة ذاتهما في الدستورين)، فيما لم يتعرض دستور 1958 وإعلان 1962 لهذه المسألة.

كما أن من الدساتير ما ميز بين إعلان الحرب وإرسال القوات إلى الخارج، متطلبًا لإرسال القوات شروطًا أقل صعوبة من إعلان الحرب[283]. وربما تكون مسألة إرسال القوات إلى الخارج في حاجة إلى اهتمام أكبر في عملية إعداد الدساتير[284]، نظرًا إلى كون إعلانات الحرب ما عادت شائعة منذ الحرب العالمية الثانية، فأصبح اختصاص إعلانها ذا أهمية محدودة[285]، خصوصًا في ضوء استمرار العديد من الدساتير في التعاطي معها وفقًا للنظرية التقليدية في الحرب التي لا تميز بين إعلان الحرب الهجومية والحرب الدفاعية[286].

وعلى خلاف الدستور المصري، فإن أغلبية الدساتير - ضمن العينة - نظمت إعلان الحرب بشكل أكثر تفصيلية[287]. ومن المقاربات المهمة هنا مقاربة تنظيم الدستور حالة عدم قيام البرلمان، فبالنسبة إلى دساتير تونس والجزائر وجنوب أفريقيا، فقد أوجبت انعقاد البرلمان، فيما أحال الدستور البرتغالي الاختصاص إلى "اللجنة الدائمة" للبرلمان. وأما الدستور الفرنسي، فأجّل المسألة إلى حين انعقاد البرلمان في دورة عادية.

تبقى المقاربة الأهم هنا هي تدخّل المجالس المختصة. ويلاحَظ أن باستثناء الدستور الجزائري، باشتراطه الاستماع إلى "المجلس الأعلى للأمن"، فإن أيًا من الدساتير الأخرى لم تشرك المجالس المختصة في الصلاحيات المتعلقة بإعلان الحرب وإرسال الجيش إلى الخارج. كما أن تدخّل المجلس المختص وفقًا للدستور الجزائري محدود جدًا، مجرد "استماع"، ولم يرتقِ

(283) كالدستور التونسي الذي اكتفى بموافقة رئيس البرلمان والحكومة؛ والدستور الفرنسي الذي اكتفى بإبلاغ الحكومة للبرلمان، وفي حال تجاوز التدخل في الخارج أربعة أشهر يلزم حينها تفويض البرلمان.

(284) ينظر: عبد المالك، "مكانة المؤسسة العسكرية"، ص 270-271.

(285) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 8.

(286) ينظر مثلًا في انتقاد مسلك الدستور الجزائري: عبد المالك، "مكانة المؤسسة العسكرية"، ص 269-270.

(287) كالدستور التونسي الذي حدد أغلبية التصويت في البرلمان، والدستور الفرنسي بتطرقه إلى المدد.

حتى إلى مستوى الاستشارة[288]. وبذلك، يكون الدستور المصري قد جاء بمحدثة على صعيد عينة الدساتير المختارة.

وفيما أبدى البعض استحسانه تنظيم الدستور المصري أحكام إعلان الحرب[289]، انتقد البعض الآخر اختصاص مجلس الدفاع الوطني بإبداء الرأي، باعتباره أمرًا "غير مفهوم"، في ضوء كونه غير منتخب ولا يحظى بـ"أساس جماهيري للشرعية"، وعدم توضيح الدستور أثر اعتراض مجلس الدفاع الوطني على إعلان الحرب[290]. من سجلوا هذه الملاحظات كانوا يتحدثون عن الأحكام التي جاء بها دستور 2012 (صلاحية مجلس الدفاع بإبداء الرأي)، وبالتالي، فإن هذا الانتقاد يأخذ مدى أبعد حال توجيهه لما أضافه دستور 2014 (استشارة المجلس العسكري وموافقة مجلس الدفاع في حال عدم انعقاد البرلمان).

ولمّا كان إعلان الحرب "قرار سياسي رسمي تتخذه الدولة"[291]، ولمّا كانت "الحرب هي استمرار السياسة بوسائل أخرى"[292]، أو "صوت السياسة المسموع"[293]، وباستذكار المأثورة الشهيرة لجورج كليمنصو[294]: "الحرب

---

(288) أو هكذا أراد المشرع الدستوري أن يوحي بتخصيصه المجلس باستعمال هذه المفردة (استماع)، واستعمال مفردة "استشارة" بخصوص بقية المتدخلين، وهم "رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشّعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري".

(289) شودري وستايسي، "دستور عام لجمهورية مصر العربية 2012"، ص 17.

(290) عبد ربه، "السيطرة المدنية"، ص 19.

(291) الأيوبي، **الموسوعة العسكرية**، الجزء الأول، ص 97.

(292) كارل فون كلاوزفيتز، **في الحرب**، الجزء الأول، ترجمة أكرم ديري والهيثم الأيوبي (القاهرة: دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، [1969])، ص 98.

(293) على حد تعبير الرئيس ياسر عرفات. **قناة الجزيرة**، "حكاية ثورة" (فيلم وثائقي)، الجزء 10، إعداد وإخراج عمر العيساوي، 12/ 12/ 2008، شوهد في 11/ 9/ 2017، في: https://bit.ly/3oBRD0t

(294) رئيس الوزراء ووزير الدفاع الفرنسي خلال الحرب العالمية الأولى، وهو شخص ذو خلفية مدنية. ينظر بشأن تجربته في السيطرة المدنية على الجيش: هارفي دي ويرد، "تشرشل، لويد جورج، كليمنصو: بروز شخصية السياسيين المدنيين"، في: إدوارد ميد إيرل [وآخرون]، **رواد الاستراتيجية الحديثة: الفكر العسكري من ميكافيللي إلى هتلر**، الكتاب الثالث، ترجمة وتقديم محمد عبد الفتاح إبراهيم (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية ومؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، 1961)، ص 162-164.

أكثر أهمية من أن تُترك للجنرالات"[295]، وردّ شارل ديغول[296] عليها بمأثورته: "السياسة مسألة أكثر جدية من أن تترك للسياسيين"[297]، يبرز تساؤل مشروع حول إمكان مساهمة العسكريين في اتخاذ قرار إعلان الحرب.

لا تضير استشارة مجلس الدفاع الوطني بإعلان الحرب وإرسال الجيش إلى الخارج، لما يفترض أن يكون لدى أعضاء هذا المجلس من خبرة فنية في المسائل الدفاعية، ولكن يجب ألا يتجاوز الاختصاص الاستشارة. أما صلاحيتا مجلس الدفاع الوطني بالموافقة، والمجلس العسكري بإبداء الرأي، في حالة عدم انعقاد البرلمان، فهما حل لا يتواءم والمعايير الديمقراطية التي تقتضي أن يكون لهيئة منتخبة دور الموافقة والرفض، وبالتالي ربما يكون أنسب حل هو ما اتخذه الدستور البرتغالي، بنصه على لجنة برلمانية دائمة الانعقاد، حيث إنه خيار وسطي، يلبي حاجة حالة إعلان الحرب إلى السرعة في اتخاذ الإجراءات، كما الحل الذي جاء به الدستور المصري، ولكنه أكثر ديمقراطية منه، بردّ الأمر إلى جهة منتخَبة، وفي الوقت ذاته أكثر عملية وملاءمة لحالة إعلان الحرب من الحل الذي أخذت به دساتير تونس والجزائر وجنوب أفريقيا (انعقاد البرلمان وجوبًا) وإن كان يبقى الحل الأكثر ديمقراطية.

(ب. ب. ب) إعداد مشروعات المعاهدات المتعلقة بالشؤون العسكرية والأمن القومي

لم يرد هذا الاختصاص في الدستور، بل جاء به القانون الخاص بمجلس الدفاع الوطني: "دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة

---

(295) "War is too important to be left to the generals," in: William E. Rapp, "Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making," *Parameters*, vol. 45, no. 3 (Autumn 2015), p. 18.

(296) الرئيس الفرنسي الأول للجمهورية الخامسة (1958-1969)، وهو شخص ذو خلفية عسكرية. ينظر بشأن مساهمته في الفكر العسكري: بازل ليدل هارت (إعداد)، **السيف والقلم: مختارات من أهم المقالات العسكرية في العالم**، ترجمة عدنان نور الدين، تحرير أدريان ليدل هارت (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1982)، ص 325-329.

(297) "Politics are too serious a matter to be left to the politicians," Susan Ratcliffe (ed.), *Oxford Dictionary of Quotations by Subject*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 2010), p. 373.

بالشـ[ـؤ]ون العسكرية والأمن القومي، وكذا التدابير المتعلقة بتقوية التعاون العسكري بين الدول العربية" (مادة 4، بند 9).

فنيًا، يتشابه هذا الاختصاص لمجلس الدفاع الوطني واختصاص المجلس العسكري بإعداد مشروعات القوانين (السابق الإشارة إليه). إلا أن المشرع ارتأى - في ما يبدو - إسناده إلى مجلس الدفاع الوطني لسببين: **الأول**، تعلّق الاختصاص بالشؤون الخارجية، في ضوء رِفعة مجلس الدفاع الوطني على المجلس العسكري؛ **والثاني** (ربما هو الأهم)، أن هذا الاختصاص في أصله هو اختصاص قديم لمجلس الدفاع الوطني يعود إلى عام 1968 وإن شهدت صياغته بعض التعديل؛ إذ نص القرار بقانون رقم (86) لسنة 1968 على أن من بين اختصاصات مجلس الدفاع الوطني "دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالأحلاف العسكرية وبتوقيع الهدنة وعقد الصلح، وكذا التدابير المتعلقة بتقوية أواصر الوحدة العسكرية بين الدول العربية" (مادة 1، بند 11).

هنا يلاحَظ أن الصيغة الجديدة لهذا الاختصاص جاءت موسعة عما ورد في القانون القديم؛ فبدل اختصاصه بالاتفاقيات "المتعلقة بالأحلاف العسكرية وبتوقيع الهدنة وعقد الصلح" (في القانون القديم)، بات مختصًّا بتلك "المتعلقة بالشـ[ـؤ]ون العسكرية والأمن القومي" (في القانون الجديد)؛ وبلا شك، فإن نطاق موضوع الاتفاقيات في القانون الجديد أوسع مما ورد في القانون القديم. وبذلك، فإن هذا الاختصاص ليس بالمحدث، وإنما جرت توسعته بعض الشيء.

لا يثير هذا الاختصاص كثير خطورة بالمساس بمبدأ السيطرة المدنية، كون الأصل في طبيعته ألا تتعدى التدخل الفني/ التقني. هذا وتعذّر الوصول إلى أي تشريع يمنح مثل هذا الاختصاص لجهات أخرى، بما يطرح احتمالية أنه جاء على سبيل الامتياز الحصري لمجلس الدفاع الوطني، قديمًا وحديثًا.

الفصل الرابع

امتيازات الجيش في منظومة الحقوق

أوضح الفصل الثالث مدى مساهمة الجيش في منظومة السلطة، ولوحظ أن للجيش المصري في النظام الجديد مساهمة ذات اعتبار تفوقَ من خلالها على خبرته التاريخية والخبرات المعاصرة لجيوش دول عينات الدساتير. إلا أن اختصاصات الجيش لا تقف عند حدود مقاربة منظومة السلطة، بل تتعداها إلى مقاربة منظومة الحقوق.

الحقوق هنا بمعنى حقوق الإنسان، ومن حيث المبدأ، يقتصر التناول في هذا الفصل على حقوق مختارة من ضمن طائفة الحقوق المدنية والسياسية لصلتها المباشرة بموضوع الدراسة. وتشمل منظومة الحقوق المدنية والسياسية هنا بعدين اثنين يتمايزان أحيانًا ويتقاطعان أحيانًا أكثر: حقوق العسكريين وحقوق المدنيين. وبذلك تجري دراسة امتيازات الجيش في منظومة الحقوق من خلال حقوق العسكريين (الفرع: أولًا)، وتجاه حقوق المدنيين (الفرع: ثانيًا).

أولًا: امتيازات الجيش من خلال حقوق العسكريين

المدنيون والعسكريون.. من غير الواضح تمامًا متى نشأ هذا التصنيف، وربما يردّ ذلك إلى تاريخ تشكُّل الطبقة العسكرية، اتصالًا بظاهرة الحروب

التوسعية[1]، أو إلى نشأة "جيش الإمبراطورية" الذي يكون الجندي فيه محترفًا الجندية، على خلاف "جيش المدينة" الذي يكون فيه الجندي "مواطنًا مسلحًا" يندمج في الحياة المدنية في غير أوقات الحروب[2]. بغضّ النظر عن توقيت ظهور هذا التصنيف، فإنه قام في الأساس على المعيار المهني، إلا أنه سرعان ما دُعم بمعيار آخر ثقافي - تكويني؛ فالمعيار المهني وحده لا يفسر منطق تقسيم مواطني الدولة إلى ممتهني العسكرية أو الجندية الذين يطلَق عليهم لقب "عسكريين"، وممتهني بقية المهن ويطلَق عليهم لقب "مدنيين"[3]. لذلك، فإن المعيار الثقافي - التكويني يدعم هذا التفسير بردِّ التقسيم إلى التكوين الذي تلقّته تلك الطائفتين من مواطني الدولة، وعلى أساسه تشكلت إدراكات "منتسبي" كلتا الطائفتين[4]، فبات للعسكريين "مجتمع عسكري"[5]، له قيم وروح مهنية/ احترافية تميزه من المجتمع المدني، بما ترتب عليه وجود ما يطلَق عليه

---

(1) يؤرخ لها البعض مع ظهور الإمبراطورية الفارسية. ينظر: سامح المحاريق، **حكم العسكر: التكوين التاريخي والطبقي (تجربة مصر)** (عمان: دار البيروني، 2015)، ص 15-16.

(2) ظهر كلا الجيشين قبل الميلاد. ينظر بشأن أنواع الجيوش وتطورها تاريخيًا: جورج كاستلان، **تاريخ الجيوش**، ترجمة كمال دسوقي (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1956)، ص 28-34.

(3) ينظر في سياق متصل:
Ian Leigh & Hans Born, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Warsaw: The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2008), p. 23.

(4) يقول نارسيس سيرّا (وزير الدفاع الإسباني الأسبق خلال الانتقال: 1982-1991): "أثبتت التجربة أن هناك بونًا شاسعًا بين قيم القوات المسلحة والقيم التي تسود المجتمع". ينظر: نارسيس سيرّا، **الانتقال العسكري: تأملات حول الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة**، ترجمة وفيقة مهدي (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 91، كما كان من أوائل من ناقشوا هذه المسألة "مؤسّسا" علم العلاقات المدنية هنتنغتون وجانويتس، ينظر:
Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge-US/London: Belknap Press of Harvard University, 1981; [1957]), pp. 89-90; Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1966; [1960]), p. 225.

(5) ينظر: السيد رمضان، **إسهامات الخدمة الاجتماعية في مجال القوات المسلحة والأمن** (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1984/ 1985)، ص 61-62، 66-67؛ أحمد إبراهيم خضر، **علم الاجتماع العسكري: التحليل السوسيولوجي لنسق السلطة العسكرية**، سلسلة علم الاجتماع المعاصر 35 (القاهرة: دار المعارف، 1980)، ص 263-268.

البعض "الفجوة المدنية - العسكرية"[6]، وإن كان جانب من علماء الاجتماع يرى بأن "التغيير التكنولوجي المستمر" يؤدي إلى "التقارب في الاختلافات المدنية العسكرية"، بحكم "زيادة درجة الاعتماد المتبادل بينهما"[7].

جدل كهذا عاد ليثور في فرنسا في عام 2005، بمناسبة نقاش وإقرار النظام العام للعسكريين بموجب قانون رقم (270) لسنة 2005. وبين توجّه مؤيد وآخر معارض، خلصت "المناقشة حول ملاءمة وجود نظام للعسكريين" يميزهم عن موظفي الدولة الآخرين، إلى الحفاظ على التمايز القائم أصلًا[8]. وفيما رأى الاتجاه المعارض لتمايز العسكريين أن ذلك "يمنحهم استقلالًا قانونيا خاصًّا"، يبعدهم عن السلطة المدنية؛ فإن التوجه المؤيد - وهو ذاته توجه المشرع - اعتبر "أن هناك سمتين للجيش تجعلان من الصعب تشبيهه بالوظيفة العامة": الأولى، طبيعة مهمته[9]، فيما الثانية "ضيق العلاقات التي توحده مع الدولة". وبذلك، هناك من خلص إلى "أن قاعدة المرفق العام للدفاع الوطني تتطلب إخضاع ممارسة الحقوق الفردية لضرورات خاصة بالمهنة العسكرية"[10]، فيما نجد له أساسًا في طرح موريس هوريو، في عام 1910، في ما يتعلق بـ"الحصر القانوني"، بمعنى تقييد حقوق العسكريين[11].

---

(6) ينظر:
Saundra J. Reinke & Randall Miller, "The Profession of Arms and the Management of Violence," in: *Handbook of Military Administration*, Jeffrey A. Weber & Johan Eliasson (eds.) (Boca Raton: CRC Press, 2008), pp. 306-307.

(7) ينظر: خضر، **علم الاجتماع العسكري**، ص 89-92.

(8) ينظر: رامو دو بللسيز، "إصلاح النظام العام للعسكريين (القانون رقم 270-2005 تاريخ 24 آذار/ مارس 2005، المتضمن النظام العام للعسكريين)"، **مجلة القانون العام وعلم السياسة** (بيروت/ تونس)، العدد 2 (2006)، ص 322-326.

(9) في هذا السياق، نُقل عن النائب جان ميشيل بوشرون قوله: "لن تكون المهنة العسكرية مطلقًا مهنة مثل المهن الأخرى. والجيش لن يكون مرفقًا في الدولة مثل المرافق الأخرى... لا ينبغي علينا مطلقًا ابتذال مهنة السلاح". ينظر: المرجع نفسه، ص 324.

(10) المرجع نفسه، ص 325.

(11) المرجع نفسه، ص 341. يشير إلى (تعذر الاطلاع عليه):
Maurice Hauriou, *Principes de droit public* (Paris: Dalloz, 1910), p. 441.

على الرغم من كون مناط حقوق الإنسان هو الصفة الإنسانية، التي متى توافرت استحقت تلك الحقوق، فإن طائفة الحقوق المدنية والسياسية تقوم بحكم طبيعتها على أشكال معينة من "التمييز"، الإيجابي منها أو السلبي. ومن أبرز أشكال التمييز السلبي، التمييز بين المواطنين وغيرهم في ما يتعلق بحقوق سياسية من قبيل المشاركة في الانتخابات العامة وغيرها من الحقوق التي تتصل بمعيار المواطنة. ولمّا لم يكن ثمة خلاف على هذا الشكل من التمييز الذي تأخذ به جميع الدول، فإن شكلًا آخر من التمييز لا يزال محط خلاف: التمييز الحقوقي بين العسكريين والمدنيين، في ما يعبّر عنه من خلال وضع بعض المحظورات أو "القيود التي تفرضها الحياة العسكرية" على حقوق العسكريين[12].

يظهر هذا التمييز بشكل خاص في مجموعة من الحقوق المنضوية ضمن طائفة الحقوق المدنية والسياسية، ولعل أهمها ما في الإمكان رده إلى الحقوق المتصلة باللجوء للقضاء والحقوق السياسية. وفيما تغلب على الأولى سمة الحصانة من القضاء النظامي (الفرع: 1)، تظهر الثانية بمنح العسكريين أو منعهم من ممارستها أو تقييد تلك الممارسة (الفرع: 2).

قبل المضي في هذين الموضوعين المتخصصين، تجدر الإشارة بداية، على الصعيد العام، إلى مسألتين أساسيتين: تتعلق **الأولى** بتنظيم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لأشكال التمييز، حيث عدّد العهد "أوجه التمييز" في المادة الثانية منه، ولم يأت بينها التمييز على أساس مهني - تكويني، كالتمييز بين العسكريين والمدنيين[13]. وليس في الإمكان حسم تفسير عبارة "أو غير ذلك من الأسباب" الواردة في نهاية الحكم، أنها تشمل - وفقًا لقاعدة النوع الواحد (Ejusdem generis) في تفسير النصوص -

---

(12) Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, pp. 22-23.

(13) المادة (2/1): "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيًا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

التمييز بين المدنيين والعسكريين[14]، ولا سيما في ضوء ورود بعض الأحكام التي تنص صراحة (المادة 22) أو ضمنًا (المادتين 19 و25) على إمكانية تقييد حقوق العسكريين.

أما المسألة الثانية، فتتعلق بالإقرار بحقوق الإنسان للعسكريين بشكل عام، حيث اهتم بعض معايير حكامة شؤون الجيش والدفاع بحقوق العسكريين، ومن أبرز ذلك ما جاء في "مدونة OSCE" (البنود: 28، 32-33)[15]؛ حيث نص البند (28) على أن "تجسد كل دولة مشارِكة في قوانينها أو الوثائق الأخرى ذات الصلة حقوقَ وواجبات أفراد القوات المسلحة". كما نص البند (32) منها على أن "تضمن كل دولة مشاركة أن يكون أفراد القوات العسكرية، وشبه العسكرية والأمنية قادرين على التمتع بحقوقهم الإنسانية وممارسة حرياتهم الأساسية [...] وفقًا للأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة [،] مع الأخذ بعين الاعتبار لمقتضيات الخدمة". وأخيرًا نص البند (33) على أن كل دولة مشاركة "سوف تنفذ [...] الإجراءات القانونية والادارية المناسبة لحماية حقوق جميع أفراد قواتها". ومن أحدث المعايير الأخرى في هذا الخصوص، توصية لجنة الوزراء في مجلس أوروبا بخصوص "حقوق الإنسان لأعضاء القوات المسلحة"، الصادرة عام 2010 (يشار إليها اختصارًا لاحقًا "توصية مجلس أوروبا")؛ حيث تضمنت 22 مبدأ (A-V) بواقع 85 بندًا، عددت فيها جملة من الحقوق، سواء المدنية والسياسية، أو الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[16].

---

(14) ينظر حول القاعدة:
"The Rule of Ejusdem Generis," *Virginia Law Review*, vol. 4, no. 1 (October 1916), pp. 57-59.

(15) على خلاف بقية البنود المشار إليها في الدراسة من هذه المدونة، فإن البند (32) في النسخة العربية (المعتمدة كمصدر) غير صحيح. لذلك، يُنظر بخصوص هذا البند النسخة الإنكليزية، متوافرة على الرابط: https://bit.ly/3ahdzFG

(16) ستجري الإشارة إلى أبرز المبادئ التي تضمنتها، بما له صلة بالتناول الذي تجريه الدراسة، ينظر التوصية ومذكرتها التفسيرية:
Council of Europe, Human Rights of Members of The Armed Forces, *Recommendation CM/Rec (2010) 4 of the Committee of Ministers and Explanatory Memorandum* (Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs at Council of Europe, 2010).

في السياق ذاته، تأتي توصيات المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)؛ حيث ترى أن "احترام القوات المسلحة لحقوق الإنسان [يبدأ] بتجسيد هذا الاحترام داخل صفوفها [...] ذلك أنّ الأشخاص الذين ينضمون للقوات المسلحة لا يتخلون، بمجرد هذا الانضمام، عن حقوقهم الأساسية". وترى المنظمة أن في حماية حقوق العسكريين انعكاسًا على حماية حقوق المدنيين من العسكريين؛ إذ "إنّ انتهاك مبادئ حقوق الإنسان والقانون الإنساني من قبل الجنود الذين يعامَلون باحترام هو أمر أقل احتمالًا منه مع الجنود الذين يعيشون في جو من انعدام القانون"[17]. وفي هذا الخصوص، تشيد المنظمة بالتجربة الألمانية التي أصلحت قواتها تحت مفهوم "المواطن ذي البدلة العسكرية" أو "المواطن الجندي"؛ بمعنى احتفاظ العسكريين "بوضعهم كمواطنين"[18]. وهي المقاربة التي تتخذها الآن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان[19].

بالحديث عن كفالة حقوق الإنسان للعسكريين، تبرز أهمية وجود "أمبودسمان (ombudsman) عسكري"، أو ما يطلَق عليه "مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة" أو "مكاتب التحقيق العسكري"[20]. وهي في الأصل بمنزلة فرع متخصص (في القطاع العسكري) لأحد أبرز آليات حماية حقوق الإنسان على المستوى الوطني، وهو نظام "أمين المظالم" الذي يُعرف بعدة تسميات بين دولة وأخرى. يهتم هذا الفرع المتخصص بـ "تلقّي الشكاوى من داخل القوات المسلحة أو الشكاوى المتصلة بهذه القوات والتحقيق فيها

---

(17) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة وقوى الأمن"، ورقة توجيهية، كانون الثاني/ يناير 2015، ص 7، في: https://goo.gl/hI8Poj
في هذا السياق يقول ليه وبورن: عندما تتحقق حماية حقوق الإنسان للعسكريين، فإن الجيش لن يكون حينها مدافعًا عن سلامة إقليم الدولة فحسب، بل مدافعًا أيضًا عن تجسيد الالتزامات الديمقراطية للدولة.
Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 24.

(18) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 7.

(19) Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 22.

(20) ينظر: بنجامين بوكلاند ووليام ماكديرموت، **مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة: دليل**، ترجمة ياسين نور الدين السيد ([د. م.]: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2012)؛ مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، "مكاتب التحقيق العسكري (الأمبودسمان)"، تقرير موجز، ترجمة ياسين السيد (آذار/ مارس 2006).

بناءً على الاختصاص الممنوح لها في هذا الشأن"[21]. وبالتالي، فإن هذا النظام أو المؤسسة هو آلية رقابة على المؤسسة العسكرية للدفاع عن حقوق الإنسان سواء عن حقوق منتسبي المؤسسة العسكرية (العسكريين) أو المدنيين خلال تعامل العسكريين معهم[22].

على الرغم من انتشار هذا النظام في العديد من دول العالم خلال نصف القرن المنصرم، على شكل نماذج عدة، فإن مصر لم تختبر تفعيله حتى الآن. وكان لها - لو لم تفوّت الفرصة - أن تنتهز فرصة وضع دستور جديد عقب الثورة، بأن تؤسس لهذا النظام في الدستور، كما فعلت العديد من دول أميركا اللاتينية وأوروبا خلال المراحل الانتقالية التي خبرتها، وهو أهم أسلوب لترسيخ هذه المؤسسات، وإن لم يكن الوحيد[23]، وذلك لِما للدستور من فعالية كأداة حكامة للجيش وشؤون الدفاع، سواء بشكل عام أو في ما يتعلق بمنظومة الحقوق بشكل خاص[24].

1 - الحق في اللجوء إلى القضاء والحصانة من القضاء النظامي

كفلت المواثيق الدولية الحق في اللجوء إلى القضاء بصفته أحد أبرز حقوق الإنسان الأساسية التي تتصدّر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان 8، 10) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (مادة 14). إضافة إلى كفالة هذا الحق، كفلت الوثيقتان حق الإنسان في أن تنظر "محكمة مختصة" في

---

(21) بوكلاند وماكديرموت، **مؤسسات أمناء المظالم**، ص 4؛ ينظر حول الاختصاصات والأهمية: المرجع نفسه، ص 29-34؛ وينظر أيضًا:
Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, pp. 230-244.

(22) ينظر: هانز بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ-الآليات-الممارسات**، ترجمة حنان والي، سلسلة دليل عملي للبرلمانيين 5 (جنيف: الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2003)، ص 149-153.

(23) ينظر بخصوص ما أثير أعلاه (باستثناء الإشارة إلى مصر): بوكلاند وماكديرموت، **مؤسسات أمناء المظالم**، ص 6، 16-22، 35-46.

(24) ينظر:
Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, pp. 22-46.

قضيته، وأكد العهد الدولي ضرورة أن تكون تلك المحكمة "مستقلة حيادية" و"منشأة بحكم القانون".

بالحديث عن الجيش أو العسكريين والقضاء، سرعان ما يبرز موضوع "القضاء العسكري"، باعتباره الشكل الأول والأبرز للاستثناء من الخضوع للقضاء النظامي، والفرع الجزائي منه بشكل خاص، قبل أن تستوعب بعض التطبيقات الحديثة أشكالًا من القضاء العسكري المختص بالشؤون الإدارية. وللقضاء العسكري "الجزائي" موروث قديم، يُرجعه البعض إلى تاريخ ظهور الجيوش[25]؛ فهناك من يصل بتأريخه حتى عصر الفراعنة[26]، والإشارة إلى أن "قانون حمورابي" تضمن نصوصًا خاصة لمحاسبة العسكريين[27]، وقيام القضاء العسكري في مجمل الحضارات الإنسانية القديمة الأخرى، كالحضارتين الأشورية والرومانية[28].

اللافت أن القضاء العسكري استطاع أن يحافظ على جُملة من سماته التي وجد عليها منذ تجاربه الأولى، بما فيه من تجاوز لصلاحيات تدخل في نطاق القضاء النظامي/ المدني[29]. وهناك من يعلق بالقول: "إن القضاء العسكري غالبًا ما يُستخدم كوسيلة للإفلات من مراقبة السلطات المدنية وتثبيت الجيش كسلطة في داخل المجتمع، وكذلك كوسيلة [...] يمكن أن تمارس السلطات العسكرية خلال هيمنتها على المدنيين"[30].

---

(25) ينظر: فيديريكو أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري والقانون الدولي: المحاكم العسكرية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان**، ج 1 (جنيف: اللجنة الدولية للحقوقيين، 2004)، ص 133.

(26) عمر علي نجم، **دستورية القضاء العسكري بين الإطلاق والتقييد** (القاهرة: دار النهضة العربية، [2007])، ص 12-13.

(27) محمد الأمين البشري، **نظام القضاء الشرطي في الدول العربية: دراسة مقارنة** (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2010)، ص 35.

(28) ينظر: نجم، **دستورية القضاء العسكري**، ص 12-18؛ أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 133.

(29) ينظر حول قضية في عهد الفراعنة وثقتها بردية (وثيقة) "TURIN": نجم، **دستورية القضاء العسكري**، ص 12.

(30) أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 26-27.

لم يحظر أيٌّ من المواثيق الدولية وجود القضاء العسكري، وإنما نصت بعضها بخصوصه على جملة من الضمانات والقيود[31]. وجلّ تلك المواثيق والوثائق هي توصيات لمنظمات دولية أو مشروعات مبادئ وما شابه؛ ذلك أنه لم تتطرق أيٌّ من الاتفاقيات أو الإعلانات الدولية إلى القضاء العسكري، باستثناء الإعلان المتعلق بالاختفاء القسري[32]. إلا أن العديد منها نص بشكل عام على ضمانات الحق في محاكمة عادلة من خلال اللجوء إلى محكمة مستقلة محايدة ومختصة.

من أبرز الوثائق الدولية ذات العلاقة بالقضاء العسكري مشروع المبادئ المتعلقة بإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية (2006)[33]. نص المبدأ الأول فيه على أنه "لا يجوز إنشاء المحاكم العسكرية، عند وجودها، إلا بموجب الدستور أو القانون، وباحترام مبدأ الفصل بين السلطات. ويجب أن تشكل المحاكم العسكرية جزءًا لا يتجزأ من النظام القضائي العادي". وفي هذا النص ما يكفي من الدلالة بالإقرار بشرعية قيام قضاء عسكري بضوابط دستورية.

تعارفت أغلب الدول، باختلاف أنظمتها القانونية، على نظام عدالة عسكري بالتوازي مع النظام القضائي المدني، وأقرت بشرعية قيامه في ضوء الطبيعة الخاصة للجيش و"المجتمع المنفصل" الذي يكوّنه داخل "المجتمع الأكبر"[34]، بغرض الحفاظ على الانضباط وحُسن النظام في الجيش، الأمر الذي لا يتحقق بالكفاءة ذاتها فيما لو نظر فيه قضاة مدنيون يفتقرون بطبيعة

---

(31) ينظر: نجم، **دستورية القضاء العسكري**، ص 241-248.

(32) ينظر: أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 17، 49-50.

(33) ملحق بوثيقة صادرة عن لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة رقم (E/CN.4/2006/58). ينظر في حيثيات إعداد هذا المشروع: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، **المعايير الدولية: مشروع مبادئ بشأن إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية**، نصوص مرجعية 5.2 (رام الله، فلسطين: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010)، ص 8-11.

(34) Lawrence J. Morris, *Military Justice: A Guide to the Issues* (Santa Barbara, Denver & Oxford: Praeger, 2010), p. 3.

عملهم إلى الخبرة العسكرية[35]؛ ذلك أن القضاء العسكري في كثير من الدول "يشكَّل على غرار القوات المسلحة من حيث الرتبة والتسلسل الهرمي والتسلسل القيادي". وهكذا ظهرت العبارة الشهيرة "عندما يكون هناك جيش، فإن هناك قضاء عسكريًا"، محققة المصادقة على نطاق واسع[36]، في الوقت الذي بقي جانب من الفقه يناهض وجود قضاء خاص بالعسكريين، داعين إلى اضطلاع القضاء النظامي بنظر القضايا التي تدخل في اختصاص القضاء العسكري بطبيعتها، ومن ذلك ما ذهب إليه عدد من النواب في الجمعية الوطنية الفرنسية، في أثناء مناقشة "مشروع قانون العدالة العسكرية"، بحجة أن من شأن وجود قضاء عسكري أن يمنح العسكريين امتيازًا هو بمنزلة تأليف دولة داخل الدولة[37].

إن دول العالم وإن اتفقت على شرعية القضاء العسكري، فإنها اختلفت في جملة من المسائل الأساسية، ومن ذلك مسألة وجود المحاكم العسكرية بشكل دائم في الحرب والسلم، وهو حال الدول السائرة في فلك القانون القاري (اللاتيني)، أو بالتعامل معه زمن الحرب فحسب، كمحاكم موقتة تنظر في كل قضية على حِدة، وهو حال الدول السائرة في فلك القانون المشترك (الأنكلوسكسوني)[38]. وفي الإجمال، لطالما كان هناك صعوبات في تصنيف المحاكم العسكرية[39]. كذلك اختلفت الدول في شأن نطاق اختصاص وصلاحية هذا الشكل من القضاء الخاص؛ فعند الحديث عن نطاق اختصاص القضاء العسكري يُصار إلى تناولها ضمن ثلاثة مستويات: النطاق الشخصي (الولائي)، النطاق الموضوعي (النوعي)، النطاق الإقليمي (المكاني)[40].

---

(35) ينظر: ميندبا فاشاكمتزي، **دليل فهم العدالة العسكرية**، رزمة سن التشريعات المتعلقة بالقطاع الأمني 5.1 (رام الله، فلسطين: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010)، ص 10؛ نجم، **دستورية القضاء العسكري**، ص 18.

(36) أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 133، 135-136.

(37) ينظر: نجم، **دستورية القضاء العسكري**، ص 25-26.

(38) فاشاكمتزي، **دليل فهم العدالة العسكرية**، ص 10-11.

(39) ينظر: أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 134.

(40) ينظر: محمود أحمد طه، **اختصاص المحاكم العسكرية بجرائم القانون العام: في ضوء حق المتهم** =

يخضع النطاق الإقليمي للقواعد العامة في قانون العقوبات، ولا يثير عظيم الإشكالية بما يستدعي تناوله هنا[41]. أما النطاق الشخصي، فيُعنى بتحديد اختصاص القضاء العسكري من حيث صفة المستهدفين أو الخاضعين له، وهم العسكريون، وغالبًا ما يتم تحديدهم ببعض الصفات الدقيقة. وأخيرًا، فإن النطاق الموضوعي يعنى بتحديد الجرائم، التي عادة ما تسمّى "الجرائم العسكرية"، وهو النطاق الأكثر إثارة للإشكاليات؛ ففي ضوء عدم الاتفاق على تعريف محدد لـ "الجريمة العسكرية"، "يجرم في ظل قواعد العدالة العسكرية [...] الجرائم العسكرية بالمعنى الحرفي، والجرائم العسكرية بالمعنى الواسع، والجرائم العادية التي تتناول كجرائم عسكرية بسبب الظروف التي دفعت إليها، والجرائم العادية التي تمت عسكرتها"[42].

مناط الإشكال الأبرز هنا هو اختصاص القضاء العسكري بمحاكمة المدنيين الذين يرتكبون "جرائم عسكرية"؛ ذلك أن في كثير من التطبيقات (من بينها التجربة المصرية)، لا تشترط اجتماع النطاقين، الشخصي والموضوعي، بل يُفعل القضاء العسكري اختصاصه بتوافر أحدهما، بما يطرح أن يشمل اختصاصه محاكمة عسكري ارتكب جريمة غير عسكرية (بموجب النطاق شخصي)، ومدني ارتكب جريمة عسكرية (بموجب النطاق الموضوعي). ولمّا كان سيُعرض في موضع لاحق من هذا الفصل لمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، بسبب علاقة هذا الموضوع بالمساس بحقوق المدنيين، يؤجَّل تناول النطاق الموضوعي إلى ذلك الموضع. أما ما تعنى الدراسة به هنا، فهو النطاق الشخصي الذي يتطلب توافر الصفة العسكرية لدى الأشخاص.

= **في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي** (القاهرة: دار شتات للنشر والبرمجيات؛ الشارقة: دار الكتب القانونية، 2012)، ص 11 وما بعدها؛ نجم، **دستورية القضاء العسكري**، ص 35 وما بعدها.

(41) يُقصد بالنطاق الإقليمي ما يرتبط بالإقليم السيادي للدولة برًا وبحرًا وجوًا، والسفن والمركبات الهوائية التي تحمل علم الدولة (بتكيفات معينة يطول شرحها)، إضافة إلى المناطق التي يتواجد فيها جيش الدولة خارج حدود إقليمها. وهنا يجدر تمييز هذا النطاق من مكان حدوث الجريمة بالمعنى الضيق (كحدوثها في ثكنات أو أماكن عسكرية)؛ فهذا الموضوع يندرج فقهيًا ضمن النطاق الموضوعي. ينظر: نجم، **دستورية القضاء العسكري**، ص 49-50؛ طه، **اختصاص المحاكم العسكرية**، ص 32-35.

(42) ينظر: أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 136-137.

بالحديث عن القضاء العسكري باعتباره أقدم الاستثناءات على اختصاص القضاء النظامي وأبرزها، فإن هذا الاستثناء لا يقف عند حدود القضاء الجزائي، بل يتعداه إلى مجالات أخرى؛ فبالنسبة إلى التجربة المصرية (والتركية أيضًا)[43]، فإنهما اعتمدتا استثناء آخر، يتمثل في سلب الاختصاص العام للقضاء الإداري في النظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات الصادرة في شأن منتسبي الجيش، ومنحه لـ"اللجان القضائية لضباط وأفراد القوات المسلحة"[44]. بذلك، وفيما يُعتبر القضاء العسكري آلية حصانة من القضاء الجزائي (الفرع: أ)[45]، تُعتبر اللجان القضائية العسكرية آلية حصانة من القضاء الإداري (الفرع: ب).

أ- القضاء العسكري آليةً حصانة من القضاء الجزائي

نظمت أغلبية الوثائق الدستورية المصرية القضاء العسكري، ابتداء من دستور 1923 (يُنظر الملحق: 7-و)، إلا أن مصطلح "القضاء العسكري" لم يظهر إلا مع دستور 1971، فيما كان يشار إليه قبل ذلك بـ"المحاكم العسكرية". أما القضاء العسكري في التنظيم القانوني، فيعود إلى تاريخ أقدم، إلى عام 1893[46]. ومنذ دستور 1923 وحتى إعلان مارس 2011، كانت الوثائق الدستورية تقصر تناولها لهذا الموضوع على الإشارة إلى أن القانون ينظم "المحاكم العسكرية" أو "القضاء العسكري" ويبين اختصاصاته. وبالتالي، فإنه تناول على سبيل الإقرار بشرعية هذا

---

(43) مع بعض الاختلاف في التفاصيل، يعرض لها لاحقًا.

(44) المادة (202) من دستور 2014، والمادة (196) من دستور 2012.

(45) لا يقتصر اختصاص القضاء العسكري التقليدي على الجانب الجزائي، بل يشمل أيضًا الجانب التأديبي، إلا أن الدراسة لن تتعرض للجانب الثاني، بحكم أنه لا يثير أي إشكالات، في ضوء عدم الخلاف في شأن صلاحية الجيش بضبط مسالك منتسبيه؛ فحتى مع إلغاء تركيا القضاء العسكري بموجب التعديلات الدستورية المستفتى عليها في ربيع 2017، فإنها أبقت على المحاكم العسكرية التأديبية (فقرة جديدة برقم 2 مضافة إلى المادة 142).

(46) وفقًا لما تشير إليه مادة الإلغاء (المادة 2) في القانون الساري رقم 25 لسنة 1966. وهناك من يرد نشأته - بشكله الحالي - إلى عام 1966 الذي صدر فيه القانون الخاص بالقضاء العسكري (حينها كان باسم "الأحكام العسكرية"). ينظر: ماجد راغب الحلو، **النظم السياسية والقانون الدستوري** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005)، ص 783.

القضاء، باعتباره قضاءً خاصًا وليس استثنائيًا، من دون الخوض في اختصاصات هذا القضاء، المسألة المحالة إلى القانون.

المستجد في دستوري ما بعد الثورة هو أن المشرع الدستوري عُني بالتفصيل أكثر في الأحكام ذات العلاقة[47]، خصوصًا في دستور 2014 (مادة 204)؛ فهو لم يكتف بالإحالة إلى القانون (فقرة 3)، بل نظم بشكل مباشر الشخصية القانونية للقضاء العسكري واختصاصاته الأساسية (الفقرتان 1-2)، وتعرض لموضوع محاكمة المدنيين (فقرة 2)، وحقوق القضاة العسكريين (فقرة 4). ومقارنةً بدستور 2012، فإن دستور 2014 توسع في مسائل محدودة يجري التعرض لها لاحقًا.

أما على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10-و)، فيلاحَظ أنها تفرقت مناصفة بين الإشارة إلى القضاء العسكري/ المحاكم العسكرية (دساتير البرتغال وتركيا وتونس) وعدمه (دساتير الجزائر وجنوب أفريقيا وفرنسا)[48]. وفيما يعبّر عدم الإشارة إلى القضاء العسكري في الدستور الفرنسي عن عدم وجوده، عقب عملية بدأت في عام 1982 وانتهت بإلغائه كليًا في عام 2012[49]، فإنه ليس بالدلالة ذاتها في الجزائر، التي ما زالت تُفعل القضاء العسكري. أما في جنوب أفريقيا، فما إن يستفيق قضاؤها العسكري من تعليق حتى يباغته القضاء النظامي بالضغط لـ "استرداد" ولايته القضائية العامة[50]، وهو "الصراع" الذي بدأ مبكرًا، عقب وضع

---

(47) على الصعيد الشكلي، فيما لم يتجاوز حجم النص في الدستور القائم قبل الثورة (1971) 12 كلمة، رفعه دستور 2012 إلى 57 كلمة، وضاعفه دستور 2014 إلى 124 كلمة.

(48) في ما يتعلق بتعديل الدستور التركي في عام 2017، وإلغاء القضاء العسكري، ينظر حواشي الملحق (10-و).

(49) Antoine Krempf, "La justice militaire n'existe plus en France?," *France TV* Info, 19/6/2015, consulté le 12/9/2017, sur: https://goo.gl/moJuVM

كما ينظر في سياق متصل: أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 243-247.

(50) ينظر في هذا الخصوص:
Defence Web, "Military Justice Currently on Hold," 22 April 2015, accessed on 12/9/2017, at: https://goo.gl/sV5pVM; Eugene R. Fidell, "South Africa's Military and Judicial Supremacy," *Global Military Justice Reform*, 25 May 2016, accessed on 12/9/2017, at: https://goo.gl/Fc9opW

الدستور[51]. وفي الإجمال، فإن هذه أمثلة للأنماط الشائعة التي يتعامل بها الدستور مع القضاء العسكري[52].

بالمقاربة بين الدستور المصري الساري ودساتير البرتغال وتركيا وتونس، يلاحَظ من حيث الشكل أن الدستورين المصري والبرتغالي يتوسطانها في حجم النصوص المنظمة للقضاء العسكري، فيما يتفوق عليها الدستور التركي[53]، في مقابل اعتبار النصوص الواردة في الدستور التونسي أقلها حجمًا.

ومن حيث الموضوع، فيلاحَظ أن الدستور التركي، إضافة إلى تنظيمه اختصاص القضاء العسكري بشكل عام (مادة 145/ 1) وحظره محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري في غير حالة الحرب (مادة 145/ 2)، استرسل في تنظيم مسائل تفصيلية[54]. أما الدستور البرتغالي، فأخذ بنظامين للقضاء العسكري، أحدهما دائم، ويتشكل من محاكم تضم قضاة عسكريين ومدنيين، وأحال تنظيمها إلى القانون (مادة 211/ 3)، والثاني مؤقت في حالة الحرب، ويتشكل من محاكم "لها الولاية على الجرائم ذات الطبيعة العسكرية الخالصة" (مادة 213). كما عرض الدستور لبعض الأحكام المتفرقة الأخرى (المواد 27، 209/ 4، 219)، ليست من بينها الإشارة إلى مسألة محاكمة المدنيين. وأخيرًا، اقتصر الدستور التونسي في تناوله "المحاكم العسكرية" على الإشارة إليها كـ"محاكم متخصّصة في الجرائم العسكرية"، محيلًا إلى القانون ضبط "اختصاصها وتركيبتها وتنظيمها والإجراءات المتبعة أمامها والنظام الأساسي لقضاتها" (فصل 110)[55].

---

(51) ينظر: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، **التشريعات الناظمة للعدالة العسكرية جمهورية جنوب إفريقيا: قانون التدابير التكميلية للانضباط العسكري 1999**، رزمة سن التشريعات المتعلقة بالقطاع الأمني 5.3 (رام الله، فلسطين: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010)، ص 9-10.

(52) ينظر حول هذه الأنماط:

Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 46.

(53) للتذكير، يجري تناول الدستور التركي بحالته ما قبل التعديلات الدستورية المستفتى عليها في ربيع عام 2017 (ينظر حواشي الملحق 10-و).

(54) ينظر بقية المواد في الملحق (10-و).

(55) كما تضمن مادة (فصل) في الأحكام الانتقالية تقضي باستمرار المحاكم العسكرية في "ممارسة =

إجمالًا، يلاحَظ أن الدستور المصري الساري (شأنه شأن دستور 2012) منح القضاء العسكري مكانة غير مسبوقة بموجب نص دستوري، لدرجة بدا فيها أنه استقل بالجيش بدلًا من أن يستقل عنه (الفرع: أ. أ)، وهو ما يستدعي دراسة حقوق العسكريين في منظومة القضاء العسكري (الفرع: أ. ب).

(أ. أ) القضاء العسكري بين الاستقلال بالجيش وعنه

عرف الدستور المصري الساري القضاء العسكري على أنه "جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة أثناء وبسبب الخدمة" (مادة 1/204). وفي الإمكان تشريح هذا التعريف إلى مكونين: يتركب المكون الأول من عنصرين يشكلان الطبيعة القانونية للقضاء العسكري (الفرع: أ. أ. أ)، أولهما الصفة القضائية (جهة قضائية)، وثانيهما استقلاليته. أما المكون الثاني، فهو نطاق اختصاصه الشخصي/ الولائي (الفرع: أ. أ. ب).

(أ. أ. أ) الطبيعة القانونية للقضاء العسكري

وردت عبارة "جهة قضائية مستقلة" في تعريف القضاء العسكري أول مرة، على مستوى الموروث الدستوري في دستور 2012 (مادة 1/198)، ثم في إعلان 8 يوليو 2013 (مادة 19). ولم تكن المواثيق الدستورية السابقة تتطرق إلى طبيعة الشخصية القانونية للقضاء العسكري. أما على صعيد القانون، فإن النسخة الأصلية من قانون القضاء العسكري (أو قانون الأحكام العسكرية وفقًا لتسميته القديمة) لعام 1966 عرّفت "الإدارة العامة للقضاء العسكري" بأنه "إحدى إدارات القيادة العليا للقوات المسلحة [...]" (مادة 1)، إلى أن عُدل في عام 2007 إلى "جهة قضائية مستقلة"[56]، ثم عُدل في عام 2011 – خلال

= الصلاحيات الموكولة إليها بالقوانين السارية المفعول إلى حين تنقيحها بما يتماشى مع أحكام الفصل 110" (فصل 149).

(56) بموجب قانون رقم 16 لسنة 2007، **الجريدة الرسمية**، العدد 16 مكرر "أ" (23 نيسان/ أبريل 2007)، ص 3-7.

حكم المجلس العسكري – إلى "هيئة قضائية مستقلة"[57]، ليعدَّل مرة أخرى في عام 2014 – خلال حكم الرئيس الموقت – إلى "جهة قضائية مستقلة"[58]، عائدًا إلى الصفة التي أقرها تعديل 2007[59].

حرص الجيش خلال الانتقال على ترسيخ استقلالية القضاء العسكري في الدستور بنص واضح وصريح، إلى جانب تصنيفه ضمن السلطة القضائية شكلًا وموضوعًا؛ فمع تشكيل الجمعية التأسيسية الثانية التي وضعت دستور 2012، أصر الجيش على عضويته في الجمعية بشخصين: **الأول** ممثلًا رسميًا له (اللواء شاهين)، والثاني ممثلًا للقضاء العسكري (اللواء بركات). وسبق أن جرى التعليق على هذه "المراوغة"، التي أريد منها هدفان: **الأول** مضاعفة تمثيل العسكريين في عضوية الجمعية التأسيسية، **والثاني** التمهيد لمطالبة كلا العضوين العسكريين بتضمين القضاء العسكري في باب السلطة القضائية بدلًا من إيراده في الفصل الخاص بالأمن القومي والدفاع، وذلك من خلال إظهار أن القضاء العسكري مستقل عن الجيش، وبالتالي يمثله شخص آخر غير ممثل الجيش، أسوة بالهيئات والجهات القضائية العادية.

في النهاية، لم يتحقق هدف إدراج القضاء العسكري ضمن السلطة

---

(57) بموجب مرسوم بقانون رقم 47 لسنة 2011، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 مكرر (12 حزيران/ يونيو 2011)، ص 3.

(58) جرى التعديل بموجب: قرار بقانون رقم 12 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (3 شباط/ فبراير 2014).

(59) هنا تجدر الإشارة إلى الجدل المتصل بالتمييز بين "الهيئات" و"الجهات" القضائية (وهو ما أحيل إليه من القسم الأول إلى هذا الموضع هنا)؛ فقبل الثورة، كان يُنظر إلى الهيئات بأنها توصيف أعلى أو أكثر صلة بالعمل القضائي الدقيق، بمعنى الفصل في المنازعات. وهذا كان موقف محكمة النقض في حكمها الصادر في الطعنين (949) و(959) لسنة 2000؛ فجردت المحكمة على أساسه هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية من صفة الهيئة القضائية، ووصفتها بالجهات القضائية التي تتبع السلطة التنفيذية. أما في صياغة دستوري 2012 (المادتان 179–180) و2014 (المادتان 196–197)، فمنحت المذكورتين صفة الهيئة القضائية، فيما منح مجلس الدولة والمحكمة الدستورية والقضاء العسكري صفة الجهة القضائية (على التوالي: المواد 174، 174، 198 من دستور 2012؛ والمواد 190، 191، 204 من دستور 2014).

القضائية، لعدم إقراره من المشرع الدستوري، سواء في دستور 2012 (الجمعية التأسيسية) أو دستور 2014 (لجنة الخمسين). هذا مع العلم بأن القضاء العسكري في المواثيق الدستورية المصرية بقي يدرج ضمن الفصل الخاص بالسلطة القضائية[60]، حتى نقله دستور 1971 إلى الفصل الخاص بالقوات المسلحة. وإجمالًا هو نقاش قائم على مستوى العديد من الدول، ويتعدى غالبًا الجانب الشكلي (موضع الأحكام المتعلقة بالقضاء العسكري في هيكل الدستور) إلى الجانب الموضوعي (تبعية القضاء العسكري للسلطة القضائية أو استقلاله عنها)[61].

حاول المجلس العسكري خلال الانتقال ترسية مطلبه، بأن أورد المادة الخاصة بالقضاء العسكري في إعلان مارس 2011 (مادة 51)، ضمن المواد المتعلقة بالسلطة القضائية[62]. كما حاول اللواء شاهين إقناع مجلس الشعب (قبل تشكل الجمعية الثانية)، خلال نظره في تعديل القانون الخاص بالقضاء العسكري، بأهمية تأكيد استقلالية القضاء العسكري، مستعرضًا هيكلية القضاء العسكري وضمانات المحاكمة أمامه، مؤكدًا كون القضاء العسكري قضاءً خاصًا وليس استثنائيًا[63].

بحكم إلحاح الجيش، شهدت الجمعية التأسيسية في هذا الخصوص نقاشات حامية أدت إلى انسحاب اللواء شاهين أكثر من مرة. تصدَّر الطرفَ

---

(60) يشار تحديدًا إلى دساتير 1923 و1930 و1956. أما المواثيق الدستورية الصادرة بين دستور 1956 ودستور 1971، فإنها لم تُشر أصلًا إلى القضاء العسكري. ينظر الملحق (7-و).

(61) تختلف مكانة القضاء العسكري في النظام القانوني من دولة إلى أخرى؛ ففي بعض الدول، يُعتبر القضاء العسكري "جزءًا من السلطة القضائية بشكل رسمي"؛ إذ يدمج في القضاء العادي، ويمنح ولاية قضائية خاصة. إلا أن كثيرًا من الدول جعلت من القضاء العسكري "خارج نطاق القضاء، من حيث التنظيم والعمل"، وجعلته مرتبطًا بالسلطة التنفيذية. كما أخضعت بعض الدول أحكام القضاء العسكري للمراجعة من القضاء النظامي، وتحاول أخرى تطعيم القضاء العسكري بقضاة مدنيين، في حملتها الهادفة إلى "تحضر" القضاء العسكري. أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 135، 137.

(62) لم يجر تبويب هذا الإعلان، وسبقت الإشارةُ إلى ذلك عند تناول بنيته الشكلية.

(63) ينظر مداخلات له في جلسات لمجلس الشعب: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 12/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/1xFMSQ ،https://goo.gl/K8s6zi ،https://goo.gl/oMKhNh

المناهض لذلك التوجه رئيسُ الجمعية التأسيسية شخصيًا (القاضي حسام الغرياني)، الذي اعتبر القضاء العسكري جزءًا من السلطة العسكرية، وسيظل كذلك، ولو نُقل إلى أي باب آخر، ولا سيما في ضوء سوء صيت القضاء العسكري في ذاكرة المصريين[64].

أما اللواء بركات، فدافع عن المطالبة بإدراج القضاء العسكري في باب السلطة القضائية بأنه "ليس بدعة، فهو موجود في العديد من دساتير العالم"[65]، فيما استشهد اللواء شاهين في دفاعه عن "القضاء العسكري بثوبه الجديد" (على حد تعبيره)، بأن القضاء العسكري كان ضمن فصل السلطة القضائية قبل دستور 1971، وأن تطوير القضاء العسكري يتطلب اعتباره جزءًا من السلطة القضائية. كما طالب شاهين رئيس الجمعية بألا يفرض رأيه الشخصي على أعضاء آخرين[66]. من خارج الجمعية، دافع رئيس هيئة القضاء العسكري عن هذا المطلب، بادعاء أن ذلك يجعل من القضاء العسكري "مثل أي سلطة قضائية، وسيعطي قبول الاقتراح مزيدًا من الاستقلالية، وسيكون في مصلحة العدالة"[67].

في نهاية الأمر، كانت حصيلة النقاشات، داخل الجمعية وخارجها، أن الجيش كسب تعريف القضاء العسكري بالصفة القضائية (جهة قضائية) وتأكيد

---

(64) ينظر مداخلة له في إحدى جلسات الجمعية: **صوت الشعب**، 5/ 9/ 2012، شوهد في 12/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/G6YxHH؛ وينظر خبر صحفي حول هذه المداخلة: "الغرياني: القضاء العسكري جزء من السلطة العسكرية وسيظل كذلك"، **بوابة الأهرام**، 5/ 9/ 2012، شوهد في 12/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/zVQHJ8

(65) ينظر مداخلته، خلال إحدى جلسات الجمعية: **صوت الشعب**، 5/ 9/ 2012، شوهد في 12/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/Xz2Qn7؛ وينظر خبر صحفي حول هذه المداخلة: "تصريحات الغرياني عن القضاء العسكري تثير غضب ممثلي القوات [المسلحة]"، **الشروق**، 5/ 9/ 2012، شوهد في 12/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/77cr8V

(66) ينظر مداخلة شاهين، خلال إحدى جلسات الجمعية، موجهًا خطابه إلى رئيسها: **صوت الشعب**، 5/ 9/ 2012، شوهد في 12/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/PwPj7S

(67) "اللواء عادل المرسي رئيس هيئة القضاء العسكري: نقل الهيئة من باب القوات المسلحة في الدستور إلى السلطة القضائية سيكون في مصلحة العدالة"، **الوطن**، حوار محمد عمارة، 23/ 7/ 2012، شوهد في 12/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/8CiZrw

استقلاليته، فيما لم يُنقل القضاء العسكري إلى باب السلطة القضائية. وعلى هذا الصعيد، لم يحرز الجيش تقدمًا أكثر في دستور 2014. وهنا يلح السؤال التالي: عمّن يكون استقلال القضاء العسكري؟ هل هو عمومًا – أسوة بالقضاء المدني/ النظامي، وبالتالي استقلال القضاء العسكري عن الجيش ووزارة الدفاع، أم عن السلطة القضائية؟ الإجابة عن كلا السؤالين تأتي بالتدقيق في قانون القضاء العسكري الساري[68]؛ فبالعودة إلى القانون المذكور، يلاحَظ أن المادة (1) فيه، وفقًا لآخر تعديل أُدخل عليها في عام 2014 (عقب صدور الدستور مباشرة)، تُعرّف القضاء العسكري بأنه "جهة قضائية مستقلة" (فقرة 1)، "وتقوم على شأن القضاء العسكري جهة تتبع وزارة الدفاع" (فقرة 3).

هنا تظهر ملاحظتان تُستشَفّ الإجابة منهما عن السؤالين المثارين: **الأولى** أن الاستقلالية والتبعية لا تستقيمان سويًا؛ **والثانية** أن المشرع العادي (الرئيس المؤقت حينها) غيَّر طبيعة الصفة القضائية للقضاء العسكري من "هيئة" إلى "جهة" (كما كانت قبل تعديل 2011، بموجب تعديل عام 2007)، ليناظر بينه و"الجهات القضائية"، وذلك اتفاقًا مع ما ورد في دستورَي 2012 و2014 (جهة قضائية)، وهي الصفة التي كانت مستنكَرة في انطباقها على القضاء العسكري قبل منحه إياها بموجب التشريع[69]. وبالتالي، يبدو أن نتيجة ضغط الجيش نحو استقلال القضاء العسكري أثمر مناظرته بالجهات القضائية وفقًا لدستوري 2012 و2014، وهما مجلس الدولة والمحكمة الدستورية. وبما أن القضاء العسكري لم يستقلّ عن الجيش، فهل استقل به؟ هذا ما تناقشه التفريعة التالية.

---

(68) رقم 25 لسنة 1966، أدخلت عليه جملة من التعديلات، وبالأخص خلال المرحلة الانتقالية التالية للثورة.

(69) خاض الفقه المصري قبل الثورة في طبيعة القضاء العسكري، وهناك من وصفه بأنه "لا يعتبر جهة قضائية بالمعنى الصحيح كما لا تعتبر القرارات الصادرة منه من قبيل الأحكام القضائية وإنما هي قرارات صادرة من سلطة عسكرية". ينظر: الحلو، **النظم السياسية**، ص 787. في المقابل، هناك من انتقد التعاطي مع القضاء العسكري كقضاء استثنائي، وإنما "قضاء ذو اختصاصات محددة". كما انتقد فقهاء القانون الدستوري الذين لا يفردون فصلًا خاصًّا به في دراساتهم، أسوة بـ"زميليه" (على حد تعبيره) القضاء العادي والقضاء الإداري. ينظر: مصطفى أبو زيد فهمي، **مبادئ الأنظمة السياسية: النظام الرئاسي – النظام البرلماني – النظام الإسلامي** (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2009)، ص 377.

(أ. أ. ب) نطاق الاختصاص الشخصي للقضاء العسكري

كما سبق أن أشير، فإن المكون الثاني في تعريف الدستور الساري للقضاء العسكري تعلق بنطاق الاختصاص الشخصي له، حيث حدده كما يلي: "يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة أثناء وبسبب الخدمة" (مادة 204/ 1). وفي ما يتعلق بهذا الاختصاص، مقارنةً بدستور 2012، فإن دستور 2014 وسع النطاق الشخصي بأسلوبين: الأول إيراد عبارة "ومن في حكمهم"، والثاني شمول أفراد المخابرات العامة، وذلك للمرة الأولى تاريخيًا، بموجب نص دستوري، بما يطرح تعزيز سيطرة الجيش على جهاز المخابرات العامة الذي كثيرًا ما حرص الجيش على تولية عسكري لرئاسته.

إن التوجه الأبرز لتحديد النطاق الشخصي يأخذ بالمفهوم الضيق للعسكريين، أي منتسبي الجيش، وليس حملة السلاح والأمنيين، بما يستثني الشرطة والمخابرات، بداعي كونهم في الأصل مدنيين، فيخضعون إما للقضاء المدني/ النظامي وإما لقضاء أمني - مدني خاص[70]. من الناحية الرسمية، كان القضاء العسكري المصري، في القانون الخاص به، يقصر اختصاصه على العسكريين بالمعنى الضيق وعلى المدنيين العاملين في الجيش ووزارة الدفاع[71]، ويتمسك بمحاكمتهم حتى بعد الخروج من

---

(70) ينظر بشأن التمييز بين القضاء العسكري وقضاء الشرطة والاتجاهات السائدة في ما يتعلق بمحاكمة أفراد الشرطة، ومبررات إنشاء محاكم خاصة بالشرطة: البشري، **نظام القضاء الشرطي في الدول العربية**، ص 35-49.

(71) المادة (4) من قانون رقم 25 لسنة 1966: "يخضع لأحكام هذا القانون الأشخاص الآتون بعد: 1 - ضباط القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية. 2 - ضباط الصف وجنود القوات المسلحة عمومًا. 3 - طلبة المدارس ومراكز التدريب المهني والمعاهد والكليات العسكرية. 4 - أسرى الحرب. 5 - أي قوات عسكرية تشكل بأمر من رئيس الجمهورية لتأدية خدمة عامة أو خاصة أو وقتية. 6 - عسكريو القوات الحليفة أو الملحقون بهم إذا كانوا يقيمون في أراضي الجمهورية العربية المتحدة، إلا إذا كانت هناك معاهدات أو اتفاقيات خاصة أو دولية تقضي بخلاف ذلك. 7 - الملحقون بالعسكريين أثناء خدمة الميدان، وهم: كل مدني يعمل في وزارة الحربية أو في خدمة القوات المسلحة على أي وجه كان".

الخدمة[72]. إلا أن قانون المخابرات العامة لعام 1971 منح القضاء العسكري اختصاص محاكمة أفراد المخابرات العامة[73]. وبالتالي، فما جاء به دستور 2014، بالنص صراحة على شمول "أفراد المخابرات العامة"، هو بمنزلة تكريس هذا الاختصاص على مستوى النص الدستوري، وليس استحداثًا له بشكل عام.

أما في ما يتعلق بالشرطة، فكان قانون هيئة الشرطة لعام 1971 ينص على إخضاع فئات عدة من الشرطة للمحاكم العسكرية[74]، وظلّ موضعًا للانتقاد[75] إلى أن عدلت المادة المذكورة خلال الانتقال، فبات الاختصاص لمجالس تأديبية[76]. وحتى بعد إجراء التعديل، حكمت المحكمة الدستورية بعدم دستورية النص الأصلي (قبل التعديل)[77]. كما يشار إلى أن الحكومة حاولت عام 1986، بواسطة إعداد مشروع قانون، إنشاء محاكم عسكرية لمحاكمة أفراد الشرطة بوصفهم عسكريين، إلا أنها تراجعت بفعل معارضة نادي القضاة والرأي العام[78].

---

(72) المادة (9) من قانون القضاء العسكري: "يبقى العسكريون والملحقون بهم خاضعين لأحكام هذا القانون حتى ولو خرجوا من الخدمة [،] إذا كانت جرائمهم وقت وقوعها تدخل في اختصاصه".

(73) المادتان (70، 90) من قرار بقانون رقم 100 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 تابع (11 تشرين الثاني/ نوفمبر 1971).

(74) المادة (99) من قرار بقانون رقم 109 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 تابع "ب" (11 تشرين الثاني/ نوفمبر 1971)، ص 1-20.

(75) ينظر: عزت مصطفى الدسوقي، "الرقابة على دستورية القضاء العسكري"، في: **المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري** ([د. م.]: كلية الحقوق بجامعة حلوان، 1998)، ص 642-646.

(76) بموجب قانون رقم 25 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 24 مكرر "ب" (20 حزيران/ يونيو 2012)، ص 2-12.

(77) جاء قرارها هذا في قضيةٍ أُودعت أوراقُها قلمَ المحكمة صيف العام 2004. ينظر قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 133 لسنة 26 قضائية-دستورية. **الجريدة الرسمية**، العدد 45 مكرر "ب" (14 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012)، ص 3-10.

(78) الحلو، **النظم السياسية**، ص 785 (الحاشية). ربما لذلك علاقة بأزمة إضراب الأمن المركزي في ذلك العام، وتدخل الجيش لقمعها. أما الآن، خارج النطاق الزمني للدراسة، فقد أُخضع "المجنّدون الملحقون بخدمة هيئة الشرطة" لهيئة القضاء العسكري، ليختص "دون غيره، بالفصل في كافة الجرائم التي تقع" منهم، وذلك بموجب قرار بقانون أصدره الرئيس المنتخب الثاني (السيسي) خصيصًا، لإضافة =

هكذا يلاحَظ أن القضاء العسكري يستقل بالجيش وليس عنه، بل هو ماضٍ في الاستئثار بما هو أكثر من محاكمة العسكريين، أي بشمول الأمنيين أيضًا[79]. وهنا لا بد من التذكير بأن الحديث هنا متعلق بالنطاق الشخصي للصلاحية، بمعنى أن هؤلاء خاضعون للقضاء العسكري حتى حال ارتكابهم جرائم غير عسكرية، وخارج نطاق الخدمة، وهو ما يطرح أن هناك حصانة لهم قبالة القضاء النظامي، وهذا ما كان محط انتقاد قبل الثورة وبعدها[80].

هذه النتيجة الخاصة بالسياق المصري تتوافق تمامًا مع ما أورده نارسيس سيرّا في دراسته كثيرًا من التجارب الانتقالية، حيث لاحظ "أن العسكريين يحاولون دائمًا المحافظة على قضاءٍ مستقل بغية الإبقاء على امتيازات المرحلة السابقة للديمقراطية، وكوسيلة للقيام ببعض التصرفات التي تنضوي على انتهاكات لحقوق الإنسان، أو ببساطة تامة للحصول على امتيازات على حساب المجتمع المدني"[81].

(أ. ب) حقوق العسكريين في القضاء العسكري

إن كان القضاء العسكري قد انتزع اختصاصه من الاختصاص العام للقضاء النظامي الجنائي، فاستقل بمنتسبي الجيش، ولم يستقل عن الجيش (أو وزارة الدفاع)، فإن ذلك يؤشر إلى المكانة التي اكتسبها الجيش في النظام الدستوري الجديد، ضمن منظومة الحقوق، بتحصين منتسبيه (وطائفة من الأمنيين)، من الخضوع للقضاء النظامي. لكن هنا يلح السؤال التالي: لئن كان القضاء العسكري قد حسم معركته الخارجية مع القضاء النظامي، فما مستوى الحقوق

= هذا الحكم على قانون هيئة الشرطة لعام 1971. ينظر: قرار بقانون رقم 130 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 39 مكرر "ب" (30 أيلول/ سبتمبر 2014)، ص 5.

(79) ينظر الحاشية السابقة في ما يتعلق بالتطورات بخصوص الشرطة.

(80) ينظر: الحلو، **النظم السياسية**، ص 785؛ محمد طه عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية: التغيرات الدستورية قبل ثورة 25 يناير وبعدها"، في: **جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: بين 25 يناير و30 يونيو** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 96. يتحدث الأول عن الوضع ما قبل الثورة، فيما يتحدث الثاني عن الوضع ما بعد الثورة في ظل دستور 2012 (قبل صدور دستور 2014).

(81) سيرّا، **الانتقال العسكري**، ص 111.

التي يضمنها نظامُ عدالته داخليًا للعسكريين ومن في حكمهم؟ سواء للقضاة (الفرع: أ. ب. أ) أو للمتقاضين (الفرع: أ. ب. ب)، وهي منظومة الحقوق المترابطة أصلًا تحت عنوان معايير المحاكمة العدالة، فإن استقلال القاضي وإن كان حقًا وضمانه له، فهو ينعكس بالضرورة كضمان للمتقاضي. ويظهر هذا الترابط بشكل جلي في نص المبدأ (13) من مشروع المبادئ المتعلقة بإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية (2006)[82].

(أ. ب. أ) حقوق القضاة العسكريين

لطالما عانى القضاة العسكريون في مصر في ما مضى بسبب تمييزهم سلبيًا من القضاة النظاميين من حيث الحقوق والامتيازات، وما إلى ذلك. وفي هذا السياق، ظهرت توصيات أكاديمية قبل الثورة بضرورة توفير "ضمانات هامة لرجال القضاء العسكري في التعيين والترقية والتأديب والعزل تعادل ضمانات زملائهم في القضاء العادي ومجلس الدولة"[83].

لم تتطرق أيٌّ من الوثائق الدستورية الصادرة قبل الثورة إلى حقوق القضاة العسكريين وضماناتهم، في حين أن دستور 2012 بعد الثورة جاء بالنص على أن "أعضاء القضاء العسكري مستقلون، غير قابلين للعزل، و[تـ]ـكون لهم كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء الجهات القضائية" (مادة 198/4). وفي مسار توجّه ممثلَي الجيش في الجمعية التأسيسية لإدراج القضاء العسكري ضمن السلطة القضائية، وعلى سبيل مناظرة القضاة العسكريين بالمدنيين، جرت محاولة تمرير مفردة "الأخرى" عقب عبارة "المقررة لأعضاء الجهات

(82) المبدأ (13): "يجب أن يكفل تنظيم المحاكم العسكرية وسير أعمالها على النحو الكامل حق كل شخص في أن يُحاكم أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة، أثناء جميع مراحل الإجراءات، سواء منها مرحلة التحقيق أو مرحلة الدعوى. ويجب أن يتصف الأشخاص الذين يقع عليهم الاختيار لتولي مهام القضاة في المحاكم العسكرية بالنزاهة والكفاءة، وأن يثبتوا حصولهم على التدريب القانوني اللازم، وأن لديهم المؤهلات المطلوبة. ومركز القضاة العسكريين يجب أن يكفل استقلالهم وحيادهم، ولا سيما تجاه الإدارة العسكرية العليا. ولا يجوز بأي حال من الأحوال للمحاكم العسكرية أن تلجأ إلى الإجراءات المعروفة بإجراءات القضاة والمدعين السريين أو 'المجهولي الهوية'".

(83) فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ص 377.

القضائية"، إلا أنهما فشلا في ذلك أيضًا[84]. أما دستور 2014 (مادة 204/ 4)، فإنه أجرى تعديلًا على الحكم الوارد في دستور 2012، بأن استعمل عبارة "لأعضاء السلطة القضائية" بدلًا من "لأعضاء الجهات القضائية"، وبذلك كان للعسكريين في هذا الخصوص ما حاولوا تمريره في دستور 2012، وربما أكثر.

على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فوحده الدستور التركي هو الذي تطرق إلى حقوق القضاة العسكريين وضماناتهم، إلا أنه لم يصل إلى المستوى الذي قرره الدستور المصري الحالي[85].

أما على صعيد القانون المصري، فكان قانون القضاء العسكري، بنسخته الأصلية (1966)، قد قرر بأن "يخضع القضاة العسكريـ[ـيـ]ـن لكافة الأنظمة المنصوص عليها في قوانين الخدمة العسكرية" (مادة 57). وفي الوقت ذاته، قرر اعتبار "ضباط القضاء العسكري نظراء للقضاة المدنيين" (مادة 58). وبموجب تعديل مبكر على القانون (عام 1968)، فإن تعيين القضاة العسكريين من اختصاص وزير الدفاع بناء على اقتراح مدير القضاء العسكري (مادة 54)[86]. ولا شك أن حكمي المادتين (54، 57) لا يستقيمان مع حكم المادة (58)، فكيف يكون القضاة العسكريون خاضعين للسلطتين العسكرية والتنفيذية، وفي الوقت ذاته يناظرون القضاة المدنيين المستقلين بصريح نص الدستور والقانون؟!

في سياق غير معلوم، أقدم المشرع في عام 2007 على إلغاء المادة (58)[87]، ولكنه في الوقت ذاته قرر - بموجب القانون المعدِل ذاته - اعتبار "القضاة العسكريون مستقلون [العسكريين مستقلين] ولا سلطان عليهم في

---

(84) ينظر الخلافات التي ثارت في إحدى جلسات الجمعية، عند استعراض المادة ذات العلاقة: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 13/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/Ke5EFN

(85) ينظر المادة (145/ 4) في الملحق (10-و).

(86) قبل التعديل كان الاختصاص لنائب القائد الأعلى للقوات المسلحة. وقد تم التعديل بموجب: قرار بقانون رقم 7 لسنة 1968، **الجريدة الرسمية**، العدد 13 (28 آذار/ مارس 1968).

(87) بموجب قانون رقم 16 لسنة 2007، **الجريدة الرسمية**، العدد 16 مكرر "أ" (23 نيسان/ أبريل 2007).

قضائهم لغير القانون". كما اعتبر "ضباط القضاء العسكري [...] غير قابلين للعزل إلا من خلال الطريق التأديبي" طبقًا لقانون خاص بضباط الجيش[88]. وأكد قيامَهم "بذات الواجبات المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية بالنسبة إلى القضاة وأعضاء النيابة العامة". وأخيرًا، حظر "في غير حالات التلبس بالجريمة"، "القبض على ضابط القضاء العسكري وحبسه احتياطيًا إلا بعد الحصول على إذن من لجنة هيئة القضاء العسكري". كما نظم قانونًا معدلًا آخر في العام 2010 إجراءات القبض والحبس الاحتياطي في حالة التلبس، مانحًا اللجنة المذكورة صلاحيات موسعة في هذا الخصوص من شأنها التعامل بتمييز إيجابي مع المتهم، الذي إن تقرر حبسه وجب أن يكون ذلك "في أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة لحبس السجناء الآخرين"[89].

بذلك، يلاحَظ قبل الثورة أنه كانت هناك عملية تسير ببطء – نوعًا ما – نحو تعزيز حقوق وضمانات القضاة العسكريين، إلا أن "القفزة" الحقيقية جاءت في دستور 2012، ثم أكثر قليلًا في دستور 2014. ومع ذلك، ما زال هناك إشكال على مستوى القانون الذي يقرر خضوع القضاة العسكريين لقوانين الخدمة في الجيش (مادة 57)، وقبل ذلك خضوعهم لوزير الدفاع بصفته صاحب سلطة تعيينهم (مادة 54)، بل إن القانون يقرر أيضًا بأن "تقوم على شأن القضاء العسكري هيئة تتبع وزارة الدفاع" (مادة 1/ 3)[90]. وبالتالي، يتعذر الحديث عن قضاة مستقلين، وفي الوقت ذاته خاضعين للسلطتين العسكرية والتنفيذية، وذلك يخالف معيار أتى به المبدأ (13) من مشروع المبادئ المتعلقة بإقامة

(88) استثنى من حكم عدم القابلية للعزل "عضو النيابة العسكرية برتبة ملازم أول". أما القانون المشار إليه بخصوص العزل، فهو "رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة".

(89) قانون رقم 138 لسنة 2010، **الجريدة الرسمية**، العدد 25 مكرر "أ" (29 حزيران/ يونيو 2010)، ص 3-4.

(90) في سياق دفاع رئيس هيئة القضاء العسكري (اللواء مدحت غزي) عن استقلالية القضاء العسكري، فسر هذه المادة بأن حكمها يناظر الأحكام المنظمة لعلاقة المحاكمة النظامية بوزارة العدل، بمعنى علاقة إدارية لوجستية! ينظر: برنامج "على مسؤوليتي"، **صدى البلد**، 4/ 11/ 2014، شوهد في 24/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/n7C22H

العدل عن طريق المحاكم العسكرية (2006)، حيث نص على أن "مركز القضاة العسكريين يجب أن يكفل استقلالهم وحيادهم، ولا سيما تجاه الإدارة العسكرية العليا"[91].

(أ. ب. ب) حقوق المتقاضين العسكريين

على خلاف حقوق القضاة العسكريين التي قلّما تكون موضعًا للدراسة، فإن حقوق المتقاضين أمام القضاء العسكري أشبعت بحثًا، واهتم بها عدد من المعايير الدولية التي تطرقت إلى القضاء العسكري، ناهيك بأن المعايير المتعلقة بالمحاكمة العادلة، الأصل فيها عمومًا أن تنطبق على التقاضي أمام القضاء العسكري. وبالحديث عن ضمانات التقاضي أمام القضاء العسكري، فإنها تشمل المتقاضين، سواء أكانوا عسكريين أم مدنيين. ولذلك يجري هنا التعرض لمعايير الضمانات العامة للمتقاضين، والخاصة بالعسكريين وحدهم. أما المعايير الخاصة بالمدنيين حصرًا، فهي لم تتجاوز بعض الضمانات المتعلقة بتنفيذ العقوبات[92].

أكدت "توصية مجلس أوروبا" على حق العسكريين في محاكمة عادلة (المبدأ F). فيما أن أحد أبرز المعايير الخاصة بالمتقاضين العسكريين التي

---

(91) تضمن المشروع تعليقًا على المعيار المذكور النص التالي: "[تـ]ـجب حماية الاستقلال القانوني للقضاة من حيث علاقتهم بالتسلسل الهرمي العسكري حماية دقيقة وتجنب أي تبعية مباشرة أو غير مباشرة، سواء كان الأمر يتعلق بتنظيم وسير العدالة أو تطور الحياة المهنية للقضاة العسكريين. لكن مفهوم الحياد أكثر تعقيدًا، [بـ]ـخاصة في ضوء 'نظرية المظهر'، وذلك أنه يجوز للمتقاضي أن يعتبر - لأسباب وجيهة - القاضي العسكري ضابطًا يمكن أن يكون 'حَكَمًا وخصمًا' في قضية تمس المؤسسة العسكرية، وليس قاضيًا متخصصًا، مثله مثل غيره. ووجود القضاة المدنيين في تركيبة المحاكم العسكرية لا يمكن إلا أن يعزز حياد هذه المحاكم".

(92) هي من الشح إلى درجة لا تستدعي الإحالة في تناولها للموضع الخاص بتناول محاكمة المدنيين؛ إذ في الإمكان حصرها في مسألتين: **الأولى**، تنفيذ الأحكام الصادرة بحق المدني من قبل النيابة العسكرية "وفقًا للقانون العام"، فيما يمكن الشرطة العسكرية تنفيذها بحق العسكري وفقًا لأحكام قانون القضاء العسكري (مادة 104)؛ **والثانية**، تنفيذ العقوبات السالبة للحرية بحق المدني في السجون المدنية، فيما تنفذ بحق العسكري في السجون العسكرية (مادة 108). ويمكن أن يضاف إليها - شكليًا - التمايز في آلية تنفيذ حكم الإعدام: رميًا بالرصاص للعسكري، والشنق للمدني (مادة 106/أ).

تضمنها مشروع المبادئ المتعلقة بإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية (2006) هو ما ورد في المبدأ (8) منه، الذي نص على وجوب "أن يكون اختصاص المحاكم العسكرية مقصورًا على الجرائم ذات الطابع العسكري البحت التي يرتكبها أفراد عسكريون [...]". هذا المعيار غير متوافر في الحالة المصرية، بحكم الارتكان على نطاق الاختصاص الشخصي (الولائي).

من أبرز المعايير العامة ما تضمنه المبدأ (13) في ما يتعلق بـ"حق كل شخص في أن يُحاكم أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة، أثناء جميع مراحل الإجراءات، سواء منها مرحلة التحقيق أو مرحلة الدعوى". لن يخاض في التعقيب على نص هذا المبدأ، بحكم أنه سبق التعرض لمسألة استقلال القضاء العسكري.

من المعايير العامة الأخرى ما جاء به المبدأ (17) بوجوب اقتصار اختصاص المحاكم العسكرية حال وجودها على "محاكم الدرجة الأولى، وبالتالي ينبغي مباشرة إجراءات التظلم [،] وخصوصًا الطعون أمام المحاكم المدنية". كما أن هذا المعيار غير مراعًى في السياق المصري بشكل كامل، بحكم أن قانون القضاء العسكري حظر "الطعن بأي وجه من الوجوه في الأحكام الصادرة من المحاكم العسكرية أمام أي جهة قضائية أو إدارية على خلاف ما نصت عليه أحكام هذا القانون" (مادة 117). بل وأكثر من ذلك، فحتى عام 2007، كان التقاضي على درجة واحدة، إلى أن أضيفت المادة (43 مكررًا) لتقضي بإنشاء "المحكمة العسكرية العليا للطعون" للنظر في الطعون بالنقض وإعادة النظر. وبموجب تعديل في عام 2014، استُحدثت "المحكمة العسكرية للجنح المستأنفة"[93]، "إلا أنه لا يزال الطعن على أحكام المحاكم العسكرية للجنايات غير متاح إلا بالطريق غير العادي بطريق النقض أمام المحكمة العسكرية العليا للطعون"[94].

(93) بموجب قانون رقم 12 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (3 شباط/ فبراير 2014).
(94) أحمد حشمت، "المحاكمات العسكرية للمدنيين: قيد دستوري في رقبة الثورة"، الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، 2015، ص 48.

قبل تعديلات عامَي 2007 و2014، فإن أقصى ما وصل إليه القانون من ضمانات في هذا الخصوص لم يتعد تقرير نظام "التماس إعادة النظر في أحكام المحاكم العسكرية"، منيطًا هذا الاختصاص بـ"مكتب الطعون العسكرية" (مادة 111)، وبتدخل في حالات معيّنة من رئيس الجمهورية (مادة 112)[95]. أما على المستوى الدستوري، فلم ينص الدستور المصري الساري – أو حتى المواثيق الدستورية السابقة – على التقاضي بدرجتين في القضاء العسكري. وذلك على خلاف الدستور التركي الذي نظم ذلك صراحة[96]. أما بقية الدساتير – ضمن عينة الدساتير المختارة – التي أشارت إلى القضاء العسكري (البرتغال وتونس)، فلم تتضمن أحكامًا في هذا الخصوص.

قرر المبدأ (17) من مشروع المبادئ أيضًا بأن تفصل في "القضايا المتعلقة بتنازع الاختصاصات والولايات القضائية بين المحاكم العسكرية ومحاكم القانون العام [...] هيئة قضائية من درجة أعلى [،] مثل محكمة عليا أو محكمة دستورية تشكل جزءًا من نظام المحاكم العادية وتتألف من قضاة مستقلين ومحايدين وأكفاء". حتى عام 2012، كان قانون القضاء العسكري المصري ينص على أن "السلطات القضائية العسكرية هي وحدها التي تقرر ما إذا كان الجرم داخلًا في اختصاصها أم لا" (مادة 48). وبالتالي كان نصًا مخالفًا صراحة لمقتضى المعيار المذكور أعلاه، وموضع انتقاد الباحثين باعتبار أنه يجعل القضاء العسكري الخصم والحكَم في الوقت ذاته[97]. أما في عام 2012 (بموجب قانون سنّه مجلس الشعب ذو الأغلبية الإسلامية)، فجرى استبدال نص تلك المادة بصيغة جديدة لم تغير من جوهر الحكم: "تختص السلطات القضائية العسكرية دون غيرها بالفصل في الجرائم الداخلة في اختصاصها وفقًا لأحكام هذا القانون"[98].

---

(95) ينظر بشأن تقويم هذا النظام وتمييزه من الاستئناف: طه، **اختصاص المحاكم العسكرية**، ص 139–155.

(96) بنصه على "محكمة الاستئناف العسكرية العليا" (مادة 156).

(97) ينظر مثلًا: الدسوقي، "الرقابة على دستورية القضاء العسكري"، ص 621–622.

(98) جرى التعديل بموجب قانون رقم 21 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 مكرر "ب" (9 آيار/ مايو 2012)، ص 5–6.

يأتي هذا الحكم مخالفًا للقواعد العامة في تنازع الاختصاص القضائي، بل وأكثر من ذلك، يأتي مخالفًا للدستور الساري الذي أناط هذه الصلاحية بالمحكمة الدستورية العليا (مادة 192/ 1)[99]. وبالمقاربة مع الدستور التركي، أناط هذا الاختصاص بـ"محكمة نزاع الاختصاص" (مادة 158/ 1)[100].

بذلك، يلاحَظ إجمالًا ضيق فسحة حقوق المتقاضين وضماناتهم، وهو ما يطرح، في ضوء عدم سعة حقوق القضاة وضماناتهم أيضًا (كما سبق وأشير)، أن مكسب الجيش في ترقية وضع القضاء العسكري في النظام الجديد هو في الأساس لمصلحة المؤسسة العسكرية لا للمنتسبين إليها. ومع ذلك، فإن نتيجة كهذه لا تؤخذ على مطلقها، في ضوء تعذّر الدراسة التطبيقية لإجراءات التقاضي وطبيعة ونوع الأحكام التي تصدرها المحاكم العسكرية بحق العسكريين، وإن كان هناك تمييز لمصلحتهم من غيرهم. ومع ذلك أيضًا، فعلى الأغلب، ووفقًا للذهنية العسكرية، فإن مقاضاة العسكريين أمام القضاء العسكري وإن كانت بحقوق وضمانات أقل، هي في مصلحة العسكريين مقارنة بحالة محاكمتهم أمام القضاء النظامي، ذلك بأن القضاء العسكري يوفر لهم حصانة من تحكّم المدنيين فيهم!

ب- اللجان القضائية العسكرية آليةَ حصانة من القضاء الإداري

الشائع هو وجود قضاء عسكري ينتزع اختصاصاته من القضاء النظامي الجنائي، وهو ما جرى تناوله من قبل. أما ما يجري تناوله هنا، فهو انتزاع "اللجان القضائية لضباط وأفراد القوات المسلحة" لاختصاص من القضاء الإداري، أو كما اعتبرته المحكمة الدستورية العليا المصرية - في حكم حديثٍ لها - "قضا[ءً] إداريًا عسكريًا متخصصًا"[101]، حيث نص الدستور المصري

---

(99) لم تتطرق أيٌّ من المواثيق الدستورية السابقة إلى هذه المسألة، إلا أن قانون المحكمة الدستورية لعام 1979 ينظم هذه المسألة بهذا الشكل منذ صدوره (مادة 25) في عام 1979.

(100) أما بقية الدساتير التي أشارت إلى القضاء العسكري (البرتغال وتونس)، فلم تتضمن أحكامًا في هذا الخصوص.

(101) قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 168 لسنة 36 قضائية - دستورية، صادر بتاريخ =

الساري (مادة 202/2)، ومن قبله دستور 2012 (مادة 196/2)، على أن "تختص اللجان القضائية لضباط وأفراد القوات المسلحة، دون غيرها، بالفصل في كافة المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات الصادرة في شأنهم"[102]، وهو ما اعتُبر بمنزلة "تأكيد دستوري على استقلال القوات المسلحة بشؤونها، في ما يكاد أن يصبح دولة في داخل الدولة، ويندرج في إطار استجابة الجمعية [التأسيسية الثانية] للضغوط ومجاملة الأطراف المؤثرة"[103].

يُعتبر مثل هذا الاختصاص مستحدَثًا بعد الثورة على المستوى الدستوري، وانتزاعًا من الاختصاص العام لمجلس الدولة، الذي خصه الدستور الساري "دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية" (مادة 190)، وهو الاختصاص الذي كفلته لمجلس الدولة جميع المواثيق الدستورية السابقة[104]. وبالتالي - عند هذا الحد - يُعتبر النقد السابق مفهومًا لتوافر عنصر "المفاجأة" فيه على مستوى النص الدستوري[105]. ولكن، إذا ما علمنا أن هذا الانتزاع على المستوى التطبيقي والتشريعات العادية، قديم في الخبرة المصرية، ويعود إلى خمسينيات القرن المنصرم، فإن الأمر الجديد ليس انتزاع الاختصاص، بل تأكيد انتزاعه بموجب نص دستوري، لحسم الخلافات التي كانت تنشأ بين الحين والآخر، وليرسخ الجيش هذا الاختصاص لنفسه، وقد باتت الفرصة مواتية، ويخشى من أن امتيازاته يمكن أن تكون عرضة للمساس إن بقيت خارج إطار الدستور.

على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المقارنة، فوحده الدستور التركي الذي أخذ بهذا "النظام" بإنشائه "المحكمة الإدارية العسكرية العليا"، واعتباره

= 6 أيار/مايو 2017. **الجريدة الرسمية**، العدد 19 مكرر "أ" (15 أيار/مايو 2017)، ص 86-93. يُعرض لهذا القرار بالتفصيل لاحقًا.

(102) أضاف الدستور الساري: "وينظم القانون قواعد وإجراءات الطعن في قرارات هذه اللجان".

(103) عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية"، ص 95 (يتحدث عن دستور 2012، إلا أن الوضع ذاته في دستور 2014).

(104) ينظر المواد: (174) من دستور 2012، (17) من إعلان 8 يوليو 2013، (48) من إعلان مارس 2011، (172) من دستور 1971.

(105) المقصود ما ورد في المرجع السابق (عليوة). ومن غير الواضح إن كان الكاتب يدرك أن انتزاع هذا الاختصاص كان سابقًا على الثورة، بموجب قوانين عادية، كما سيشار إليه بعد قليل.

إياها "أول وآخر درجة للإشراف القضائي على النزاعات الناشئة عن الأعمال والقرارات الإدارية المتصلة بالعسكريين أو بالخدمة العسكرية، ولو كانت تلك الأعمال والقرارات صادرة من سلطات مدنية" (مادة 157)[106]. وعلى خلاف الدستور المصري (سواء دستور عام 2014 أو دستور 2012)، فإن الدستور التركي نظم تشكيل المحكمة وسلطة تعيين قضاتها (لرئيس الجمهورية، والأعضاء موزعين بين قضاة عسكريين وضباط غير قضاة).

على صعيد القانون في مصر، تعود جذور انتزاع اختصاص اللجان القضائية العسكرية من القضاء الإداري إلى عام 1957، بصدور أول قانون يقرر منح لجان الضباط اختصاص "النظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقوات المسلحة"، ضمن نظام للتظلم من قرارات لجان الضباط[107].

أما على صعيد التطبيق، فهناك إشارات تعود بهذا الاختصاص إلى عام 1953[108]. وفي السبعينيات، وضمن سياق تطوير القضاء الإداري العسكري، صدر تشريعان مترابطان، يعود **الأول** إلى عام 1971 (بصدوره ألغى حينها قانون 1957، وأُلغي هو بدوره كليًا في عام 2014)[109]، فيما يعود الثاني إلى عام 1975 (الساري الآن)[110]. وشهد قانون 1975 تعديلات عدة،

---

(106) يجدر التذكير بأنه بموجب التعديلات الدستورية المستفتى عليها عام 2017، تقرر إلغاء هذه المحكمة، أسوة بإلغاء القضاء العسكري في أوقات السلم، والإبقاء على محاكم عسكرية تأديبية.

(107) قرار بقانون رقم 174 لسنة 1957، "في شأن التظلم من قرارات لجان الضباط بالقوات المسلحة"، **الوقائع المصرية**، العدد 53 مكرر "ز" (13 تموز/يوليو 1957)، ص 41-42.

(108) ينظر قرار لمجلس قيادة الثورة بـ"إيقاف تنفيذ حكم صادر من اللجنة القضائية" بحق أحد الضباط (صادر بتاريخ 23/7/1953): مكتبة الإسكندرية، أرشيف الرئيس جمال عبد الناصر، شوهد في 8/10/2017، في: https://goo.gl/3aPVJc

(109) هو القرار بقانون رقم 96 لسنة 1971، "بشأن الطعن في قرارات لجان الضباط بالقوات المسلحة"، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 (11 تشرين الثاني/نوفمبر 1971)، وقد ألغي بموجب: قرار بقانون رقم 11 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (3 شباط/فبراير 2014)، ص 3-8.

(110) قانون رقم 71 لسنة 1975 "بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة"، **الجريدة الرسمية**، العدد 31 تابع (31 تموز/يوليو 1975)، ص 661-662.

أبرزها خلال الأعوام 2014[111] و2015 و2017[112]. فيما يلي نقوم بتناول اختصاص اللجان القضائية بوصفه استثناءً على اختصاص القضاء الإداري، من حيث التنظيم القانوني لها (الفرع: ب. أ)، وتبرير انتزاع اختصاصها من القضاء الإداري (الفرع: ب. ب).

(ب. أ) التنظيم القانوني للجان القضائية العسكرية

نصت المادة الأولى من قانون 1975 (الساري الآن) على إنشاء اللجان القضائية، وعددها ستٌّ؛ فإضافة إلى لجنة خاصة بكل فرع من فروع القوات المسلحة، هناك "اللجنة القضائية العليا لضباط القوات المسلحة". وهذه الأخيرة أحلّها تعديل عام 2014 على قانون 1975، مكان "لجنة ضباط القوات المسلحة" ووسع اختصاصها، عما جاء في قانون 1971.

في ما يتعلق بتشكيل هذه اللجان، فهو تشكيل عسكري بالكامل، سواء في القانونين الملغيين (1957 و1971)[113] أو في القانون الساري (1975)، وسواء في النسخة الأصلية منه أو بعد التعديلات (المادة 2)؛ إذ تتشكل "اللجنة القضائية العليا" "برئاسة وزير الدفاع وعضوية كلٍّ من رئيس أركان حرب القوات المسلحة وقادة الأفرع الرئيسية للقوات المسلحة ورئيس هيئة القضاء العسكري ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع ومدير إدارة شـ[ـؤ]ون ضباط القوات المسلحة وثلاثة من أعضاء هيئة القضاء العسكري

---

(111) قرار بقانون رقم 11 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر (3 شباط/ فبراير 2014).

(112) التزامًا بالإطار الزماني للدراسة (2011-2014)، يتم في الأساس تناول التعديلات المقرة عام 2014. أما أبرز التعديلات المقرة عامي 2015 و2017، فسيُعرض لها في الحواشي، علمًا بأن التعديلات أجريت بموجب: قرار بقانون رقم 85 لسنة 2015، **الجريدة الرسمية**، العدد 27 مكرر "د" (8 تموز/ يوليو 2015)، ص 7؛ وقانون رقم 5 لسنة 2017، **الجريدة الرسمية**، العدد 5 مكرر "أ" (5 شباط/ فبراير 2017)، ص 4-6.

(113) ينظر المادة (2) من قانون 1957، والمادة (1) من قانون 1971. لا تعدد المادة الأخيرة أعضاء اللجنة بل تشير إليها مباشرة، وهي أصلًا لجنة إدارية مشكلة بموجب قوانين أخرى، وجميع أعضائها عسكريون.

يحددهم رئيس الهيئة. وبحضور رئيس فرع الطعون"[114]. كما أن التشكيل العسكري قائم أيضًا في اللجان الفرعية[115].

اتفاقًا مع مقاربة البحث في منظومة الحقوق، فإن ذلك يتطلب التعرض للتطور في اختصاصات اللجان القضائية العسكرية (الفرع: ب. أ. أ)[116]، وحجّية الأحكام التي تصدرها كأبرز ضمانات التقاضي أمامها (الفرع: ب. أ. ب)[117].

(ب. أ. أ) التطور في اختصاصات اللجان القضائية العسكرية

كان قانون 1957 قد أنشأ "اللجنة العليا لضباط القوات المسلحة"، وخصها "دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بضباط القوات المسلحة". كما قرر إنشاء "لجنة أخرى تسمّى اللجنة الإدارية بكل فرع من أفرع القوات المسلحة يصدر بتنظيمها واختصاصاتها قرار من وزير [الدفاع]" (مادة 1). ثم عاود القانون ليخص "اللجنة العليا" "بالنظر في التظلمات الخاصة بالقرارات التي تصدرها لجان الضباط المختلفة" (مادة 5).

---

(114) هذا التشكيل بموجب تعديل 2014، ولم يكن أي من القانونين ينظم تشكيل هذه اللجنة. أما في عام 2017، فعُدِّل تشكيلها على النحو التالي: "برئاسة أحد أعضاء القضاء العسكري لا تقل رتبته عن لواء، وعضوية أربعة من أعضاء القضاء العسكري لا تقل رتبتهم عن عميد يحددهم رئيس هيئة القضاء العسكري/ وبحضور رئيس فرع الطعون وكل من مدير إدارة شـ[ـؤ]ون ضباط القوات المسلحة ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع أو من ينوب عنهما".

(115) ينظر المادة (2) ذاتها.

(116) إن تقفيًا كهذا (بالتفصيل الذي سيعرض له)، بالاعتماد على البحث في التشريعات والأحكام القضائية مباشرة، يأخذ أهمية مضاعفة في ضوء عدم إشارة أيٍّ من الأدبيات التي تستعملها الدراسة لهذا الموضوع. يستثنى من ذلك إشارة وحيدة ومحدودة (أشير إليها سابقًا)، ينظر: عليوة، "مصر على أعتاب الجمهورية الثانية"، ص 95، في معرض انتقاد شرعنة هذه اللجان في دستور 2012، وكأنه هو من استحدث اختصاصاتها.

(117) استعملت التشريعات مفردة "قرارات" وليس "أحكام"، وغالبًا لعدم خوضها في طبيعة اللجان إن كانت قضائية أم إدارية، بحكم أن مفردة "قرارات" تتلاءم وكلتا الطبيعتين؛ إلا أن الدراسة تستعمل بهذه الخصوص مفردة "أحكام" لتلافي الالتباس بين "القرارات" التي تصدرها تلك اللجان القضائية للفصل في النزاعات المتعلقة بـ"القرارات" التي تصدرها لجان الضباط الإدارية.

بصدور قانون 1971 وإلغائه قانون 1957، لم ينشئ لجنة جديدة، كما لم يُبقِ على اللجنة التي أنشأها القانون السابق، بل أناط الاختصاص بلجنة إدارية قائمة أصلًا، وهي "لجنة ضباط القوات المسلحة"، حال انعقادها "بصفة هيئة قضائية". وخصها "دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها لجان الضباط بالقوات المسلحة". وقرر كذلك إنشاء "بكل فرع من أفرع القوات المسلحة لجنة قضائية تختص دون غيرها بالفصل في بقية المنازعات الإدارية الخاصة بضباط القوات المسلحة" (مادة 1).

أما قانون 1975 (الساري)، فأنشأ في نسخته الأصلية خمس لجان قضائية، لجنة لكل فرع في الجيش[118]، ولم ينشئ أو يُسند اختصاصًا للجنة عامة أو عليا (مخالفًا بذلك مسلك القانونين القديمين)، إلا أنه لم يمس باختصاص "لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية" المشار إليها في قانون 1971 (بل أحال إليها)، بما يطرح أن تلك اللجنة ستعمل إلى جانب اللجان الخمس في قانون 1975. نظم القانون الأخير اختصاصات تلك اللجان مباشرة، على خلاف مسلك القانونين السابقين اللذين أحالا ذلك إلى قرار يصدر من وزير الدفاع (حالة قانون 1957)، ورئيس الجمهورية (حالة قانون 1971)، وذلك تلافيًا للملاحقة القضائية التي تعرضت لها أحكام القانونين السابقين في هذا الخصوص[119]. أما اختصاص هذه اللجان، فهو، بحسب ما منحها إياه القانون "دون غيرها [،] بالفصل في المنازعات الإدارية المتعلقة بضباط القوة[120] [،] عدا العقوبات الانضباطية وما [يـ]ـختص بنظره لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية"، وفقًا لما ينظمه قانون 1971 (مادة 3).

---

(118) المادة (1) في النسخة الأصلية: "تنشأ بالقوات المسلحة اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة الآتية: (أ) اللجنة القضائية لضباط القوات البرية. (ب) اللجنة القضائية لضباط القوات البحرية. (ج) اللجنة القضائية لضباط القوات الجوية. (د) اللجنة القضائية لضباط قوات الدفاع الجوي. (هـ) اللجنة القضائية لضباط قوات حرس الحدود".

(119) يدعم هذا التحليل التقرير المرفق بمشروع قانون 1975 الذي سيشار إليه في ما بعد.

(120) يقصد بـ"القوة" كل فرع من فروع القوات المسلحة، بحسب اختصاص كل لجنة.

هكذا، يلاحَظ أن القضاء العسكري الإداري ليس وليد النص الدستوري لعامي 2012 و2014، بل هو سابق على ذلك كثيرًا، ونشأ بشكل تدريجي ومتعثر، إلى أن استقر مبدئيًا في عام 1975، ورسخ دستوريًا في عام 2012. وبالتالي ما جاء به دستورا ما بعد الثورة هو إقرار بوجود هذا القضاء وترسيخ له، وليس من قبيل الاستحداث. أما في عام 2014، فقد عدّل القانون اختصاص هذه اللجان بتوسيعه على النحو التالي: "تختص كل لجنة من اللجان القضائية [...] دون غيرها بالفصل في المنازعات الإدارية المتعلقة بضباط القوة وطلبة الكليات والمعاهد العسكرية التابعين لها والمنازعات الإدارية المتعلقة بقرارات مكتب تنسيق القبول بالكليات والمعاهد العسكرية".

أما اختصاص "اللجنة القضائية العليا"، فحدده القانون المعدل في عام 2014 بإضافة المادة (15 مكرر)، بحيث خصها "دون غيرها بالفصل في الطعون في القرارات الصادرة من اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة المنصوص عليها في المادة (3) من هذا القانون"، وبذلك بات القضاء الإداري العسكري على درجتين.

(ب. أ. ب) حجّية الأحكام الصادرة عن اللجان القضائية العسكرية كأبرز ضمانات التقاضي أمامها

إلى جانب حجية الأحكام الصادرة عن هذه اللجان، هناك معايير أخرى تثار عند البحث في ضمانات التقاضي، لكن يجري التركيز هنا على حجّية الأحكام التي تصدرها تلك اللجان لسببين: **الأول**، باعتبارها الأبرز لما تثيره من إشكاليات على النحو الذي سيشار إليه؛ **والثاني**، لكونه سيجري التطرق إلى بعض المعايير الأخرى عند تناول موقف القضاء الدستوري من التشريعات المنظمة لعمل هذه اللجان.

تباين تنظيم حجّية الأحكام الصادرة عن تلك اللجان بين قانون وآخر، بما يندرج ضمن التطور في مصلحة تعزيز ضمانات التقاضي؛ ففي قانون 1957، اعتُبرت قرارات "اللجنة العليا" "نهائية لا يجوز الطعن فيها أو المطالبة بإلغائها بأي وجه من الوجوه أمام أي هيئة كانت" (مادة 13). أما قانون 1971، فعمد

إلى التقليل نسبيًا من صرامة الحكم السابق بالنص على أن "لا تكون قرارات اللجنة[121] في الطعون المقدمة إليها نهائية إلا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية [...] وتُعتبر قرارات اللجنة المصدق عليها نهائية. ولا يجوز الطعن في قرارات اللجنة أو المطالبة بإلغائها بأي وجه من الوجوه أمام أية هيئة كانت" (مادة 10).

يلاحَظ هنا أن أقصى ما وصل إليه جهد المشرع بخصوص هذه الضمانة هو عرضها على رئيس الجمهورية للمصادقة عليها. وبذلك، وإن كان في هذا الحكم تقدُّم على ما ورد في قانون 1957، فإن قانون 1971 لم يفتح بابًا لاستئناف الأحكام بشكل جدي.

بصدور قانون 1975، وإبقائه على "لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية" (الواردة في قانون 1971) وعدم المساس باختصاصها، بقيت حجّية أحكامها نهائية. أما في ما يتعلق بحجّية الأحكام الصادرة عن اللجان الفرعية التي أنشأها القانون الجديد، فقد نص القانون على أن "لا تكون قرارات اللجنة في الطعون المقدمة إليها نهائية إلا بعد التصديق عليها من وزير [الدفاع]، ما لم يكن القرار المطعون فيه صادرًا منه [،] فيكون التصديق من رئيس الجمهورية" (مادة 14). كما نظم إجراءات التصديق وحالة عدم موافقة سلطة التصديق، فأوجب عليها إعادة "القرار" (الحكم) إلى اللجنة "خلال ستين يومًا من تاريخ صدوره لنظر الموضوع من جديد مع إيضاح الأسباب الداعية لذلك"، واعتبر "قرار اللجنة الذي تنتهي إليه بعد إعادة نظر الموضوع، مصدقًا عليه" (مادة 15).

بذلك، لم يحدث تقدُّم بين الأحكام التي جاء بها هذا القانون وقانون 1971، في ما يتعلق بحجّية الأحكام غير القابلة للاستئناف. وبقي الوضع على هذه الحال حتى عام 2015[122]، على الرغم من الطعن بعدم دستورية

(121) للتذكير، المقصود هنا "لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية"، وهي الجهة التي "ورثت" "اللجنة العليا" التي أنشأها قانون 1957، وانتهت بإلغاء القانون الذي أنشأها.

(122) وذلك بحكم إلغاء المادتين (14-15)، بموجب القرار بقانون رقم 85 لسنة 2015،=

المادة (14) أكثر من مرة، قبالة رفض المحكمة الدستورية للدعوى إلى عدم تضمين هذه المادة في الدفع المبدى أمام محكمة الموضوع[123].

(ب. ب) تبرير انتزاع اختصاص اللجان القضائية العسكرية من القضاء الإداري

بالعودة إلى النشأة المبكرة لهذا القضاء الإداري الخاص، بموجب تشريعات عادية، قبل تكريسه صراحة في الدستور بنحو نصف قرن، يجدر تناول موقف كلٍّ من السلطتين التنفيذية والتشريعية (الفرع: ب. ب. أ)، والقضاء الدستوري (الفرع: ب. ب. ب)، من انتزاع اللجان القضائية العسكرية لـ "اختصاصها" من الاختصاص العام للقضاء الإداري. ويمكن الوقوف على تبرير السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذا الخصوص بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية للتشريع، وتتمثل في الحالة قيد الدراسة بالمذكرات الإيضاحية لمشروعات القوانين الثلاثة (ممهورة بإمضاء وزير الدفاع)، و"تقرير اللجنة المشتركة من اللجنة التشريعية ومكتب لجنة الأمن القومي والتعبئة عن مشروع" قانون 1975 (ممهورًا بإمضاء وكيل مجلس الشعب). أما تبرير القضاء الدستوري، فيجري الوقوف عليه بتناول ثلاثة أحكام قضائية في الرقابة على الدستورية.

(ب. ب. أ) تبرير السلطتين التنفيذية والتشريعية لاختصاص اللجان القضائية العسكرية

في سياق تبريرها انتزاع اختصاصات تلك اللجان من القضاء الإداري النظامي؛ فقد أشارت المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون 1957 أن صدور هذا القانون يأتي "إتمامًا" لاختصاص لجان الضباط بإيقاع "الجزاءات" المتعلقة

= **الجريدة الرسمية**، العدد 27 مكرر "د" (8 تموز/يوليو 2015)، وبما أن القانون المعدل لم يقض بحكم بديل، فمعنى ذلك – على الأرجح – أنه ترك المسألة للقواعد العامة في الاستئناف.

(123) من ذلك: قرار المحكمة في القضية رقم 89 لسنة 21 قضائية دستورية، **الجريدة الرسمية**، العدد 33 (16 آب/أغسطس 2001)، ص 1509–1514؛ وقرار المحكمة في القضية رقم 29 لسنة 21 قضائية دستورية، **الجريدة الرسمية**، العدد 29 (15 تموز/يوليو 2004)، ص 14–17.

بشروط الخدمة من خلال قرارات تصدرها تلك اللجان، بما يستلزم "تنظيم طرق التظلم" من قراراتها أمام "هيئة أعلى زيادة في توفير الضمانات للضباط".

في ما يتعلق بتبرير المذكرة الإيضاحية لانتزاع الاختصاص من القضاء الإداري النظامي (مجلس الدولة)، عزت المذكرة ذلك إلى "زيادة عدد القضايا [التي ينظرها مجلس الدولة] في المدة الأخيرة"، وتكمل: "علاوة على صدور أحكام من هذه الجهة [أي مجلس الدولة] بإلغاء قرارات لجان الضباط بواسطة قضاة مدنيين بعيدين عن تفهّم مقتضيات الخدمة العسكرية وتقدير مسببات قرارات لجان الضباط عن تصرفات الضباط [،] سواء في الحرب أو السلم".

أما المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون 1971، فأبرز ما تضمنته في هذا الخصوص هو الحاجة إلى "إجراءات مختصرة للتقاضي أمامها [أي اللجان القضائية] حتى لا يطول البتّ في الموضوعات مما يتنافى مع طبيعة الحياة العسكرية".

أخيرًا، في ما يتعلق بقانون 1975، أُلحقت بهذا القانون وثيقتان: "تقرير اللجنة المشتركة من اللجنة التشريعية ومكتب لجنة الأمن القومي والتعبئة عن مشروع القانون"، ومذكرة إيضاحية لمشروع القانون. أما الوثيقة الأولى (التقرير)، فورد في الفقرة الثانية منها: "وقد استعادت اللجنة ما ينص عليه الدستور في المادة 183 منه[124]، من أنه 'ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور'، ورأى أن إطلاق هذا النص يجعل القضاء العسكري شاملًا للقضاء الجنائي والقضاء الإداري معًا".

كما أثار التقرير المذكور مسألة "طبيعة هذه اللجان وما إذا ما كانت تُعتبر هيئات قضائية أم أنها جهات إدارية ذات اختصاص قضائي"، إلا أن مُعدّي التقرير لم يبدوا رأيهم بذلك، مشيرين إلى كون المسألة "الآن" (أي حينها) موضع نظر المحكمة العليا (بصفتها مختصة بالرقابة على الدستورية حينها

---

(124) المقصود دستور 1971 الساري آنذاك.

قبل تأسيس المحكمة الدستورية عام 1979). كما استعمل التقرير تعبير "نظام القضاء الإداري العسكري" قبالة تعبير "نظام المحاكم العسكرية الجنائية". أما الوثيقة الثانية (المذكرة الإيضاحية)، فأكدت سعة التأويل الذي أقدمت عليه الوثيقة الأولى لأحكام الدستور.

بذلك، يلاحَظ أن هناك اقتناعًا بأن القضاء العسكري، وفقًا لما نظمته المواثيق الدستورية للجمهورية الأولى، يستوعب قيام قضاء إداري عسكري، إلى جانب القضاء الجنائي العسكري المتعارَف عليه تقليديًا. وهنا لا بد من التذكير بأن هذه الطروحات كانت قبل تشريع اللجان القضائية في دستور 2012، ومن ثم دستور 2014.

(ب. ب. ب) تبرير القضاء الدستوري اختصاص اللجان القضائية العسكرية

يُعرض هنا لتبرير القضاء الدستوري من خلال تناول ثلاثة أحكام في الرقابة على الدستورية: **الأول** حُكم قديم، صادر عن المحكمة العليا عام 1976[125]، عندما كانت مختصة بالرقابة على الدستورية قبل إنشاء المحكمة الدستورية العليا عام 1979، فيما **الثاني** حُكم وسيط نوعًا ما، صادر عن المحكمة الدستورية العليا في عام 2001[126]. أما **الثالث**، فحُكم حديث، صادر عن المحكمة ذاتها في عام 2017[127].

صدر الحكمان الأول والثاني بطريق الدفع أمام محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة – من المدعي – بعدم دستورية مادة أو أكثر في التشريعات

(125) قرار المحكمة العليا في القضية رقم 4 لسنة 4 قضائية – دستورية، صادر بتاريخ 7/ 2/ 1976. ينظر: موقع الدكتور عاطف سالم، موسوعة الأحكام القضائية المصرية، شوهد في 20/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/rBBKox

(126) قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 89 لسنة 21 قضائية-دستورية، **الجريدة الرسمية**، العدد 33 (16 آب/ أغسطس 2001).

(127) قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 168 لسنة 36 قضائية – دستورية، **الجريدة الرسمية**، العدد 19 مكرر "أ" (15 أيار/ مايو 2017)، ص 86-90.

ذات العلاقة باللجان القضائية، فيما صدر الحكم الثالث بطريق الإحالة المباشرة من محكمة القضاء الإداري[128]. أما في ما يتعلق بموضوع الدعوى أمام محكمة الموضوع (محكمة القضاء الإداري)، فتمايزت موضوعات القرارات الثلاثة[129].

جاء منطوق حكم المحكمة (العليا/الدستورية العليا) في القرارات الثلاثة برفض الدعوى، بما يطرح مبدئيا أن تكون المحكمة تقر باختصاص اللجان القضائية. هذه النتيجة على سطحيتها مقبولة، إلا أن البحث في حيثيات القرارات الثلاثة يُظهر أن المحكمة لم تُقر باختصاصات تلك اللجان فحسب، بل دافعت عنها أيضًا، خصوصًا في قرارها لعام 1976 (حيث كانت أكثر صراحة وتفصيلًا)؛ ففي هذا القرار، استعرضت المحكمة العليا بداية "أوجه" ما "ينعاه" المدعي على قانون 1971 "مخالفة" للدستور، ثم أخذت تفند كل بند تلو الآخر، وفي ما يلي ملخص لذلك:

نعى المدعي أن اختصاص اللجان "حرمه من الالتجاء إلى القاضي الطبيعي للمنازعات الإدارية وهو مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري وحصّن القرارات الصادرة من تلك اللجنة من رقابة القضاء مما يخالف المادة 68 من الدستور". فردّت المحكمة أن هذا النعي "غير سديد؛ ذلك لأن المصلحة العامة وطبيعة الأوضاع في القوات المسلحة تستلزم وضع المنازعات الإدارية الخاصة بأفراد هذه القوات في يد أسرتهم العسكرية باعتبارها القاضي الطبيعي لتلك

(128) هذا السبب **الأول** الذي يفسر تناول هذا الحكم الصادر في عام 2017، بما يتجاوز النطاق الزماني للدراسة، أي تميز هذا الحكم كون المحكمة الدستورية أصدرته عقب إحالة مباشرة من محكمة القضاء الإداري، وليس بطريق الدفع، بما يطرح أن محكمة القضاء الإداري التابعة لمجلس الدولة ربما لديها توجهات بالتشكيك بدستورية اختصاصات اللجان القضائية العسكرية المنتزعة من الاختصاص العام لمجلس الدولة. أما السبب **الثاني**، فيتعذّر الوقوف على حكم آخر بعد صدور دستور 2012 وقبل نهاية النطاق الزماني للدراسة.

(129) كان موضوع الدعوى المتصلة بالحكم الأول طلب إلغاء قرار صادر عن "لجنة ضباط القوات المسلحة" بإحالة المدعي إلى "المعاش" (التقاعد)؛ أما بخصوص موضعي الدعويين المتصلتين بالحكمين الثاني والثالث، فلهما علاقة بطلب وقف وإلغاء قرارات صادرة بفصل طالب من الكلية الحربية (حكم 2001)، وعدم قبول آخر بالانتساب لها (حكم 2017).

المنازعات بالنظر إلى الصلة الوثيقة بين أداء الضابط لمهام وظيفته العسكرية وبين ما يصدر في شأنه من قرارات إدارية"[130].

أما في ما يتعلق بالطبيعة القانونية للجنة[131]، فإن المحكمة فسرت أن المشرع اتجه عن إدراكٍ إلى "أن يخلع الصفة القضائية على تلك اللجنة"[132]. وأضافت: "ومتى تقررت لتلك اللجنة الصفة القضائية فليس ثمة ما يمنع من النص على حظر الطعن فيما [في ما] تصدره في المنازعات الإدارية المتعلقة بالضباط من قرارات قضائية، إذ يعتبر التقاضي لدى تلك اللجنة حينئذ من درجة واحدة".

كما نعى المدعي "أن القضاء العسكري الذي أشارت إليه المادة 183 من الدستور مقصورة على القضاء الجنائي العسكري فلا يمتد إلى القضاء الإداري"[133]؛ فردّت المحكمة بأن في هذا النعي "تخصيص وتقييد لنص ورد في الدستور عامًّا مطلقًا، وذلك بغير مخصص ولا مقيد". وقبالة نعي المدعي بأن تخويل اللجنة "الاختصاص المذكور ينتقص من اختصاص الجهة الأصلية التي أناط بها الدستور الفصل في المنازعات الإدارية، وهي مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري مما يخالف المادة 172 من الدستور"، ردّت المحكمة بأن النعي مردود لكون "المشرع إنما أنشأ تلك اللجنة استنادًا إلى المادة 183 من الدستور التي تخوله تنظيم القضاء العسكري وبيان اختصاصه". وأضافت إن "المادة 172 من ذلك الدستور إنما تفيد تقرير الولاية العامة لمجلس الدولة

(130) ثم ذهبت المحكمة تعدِّد أبرز ضمانات المحاكمة أمام اللجنة، معتبرة أن المشرع "كفل للضباط حق الدفاع أمامها بإجراءات قضائية توفر الحماية اللازمة لحقوقهم، وزودها بضمانات تكفل سلامة القرارات الصادرة [عـ]نها في تلك المنازعات". ومن بين ما عدّدته المحكمة: انضمام مدير القضاء العسكري للجنة؛ "وجوب إعلان الضابط المتظلم بتاريخ انعقاد اللجنة ومكانها قبل انعقادها بمدة لا تقل عن خمسة عشر يومًا لإبداء دفاعه"؛ "منح الضابط المتظلم أجلًا لتقديم دفاعه كتابة"؛ وجوب "إصدار قرارات تلك اللجنة مسببة"؛ وجوب صدور القرارات "بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين".

(131) وهي المسألة التي أثارها تقرير اللجنة المشتركة لمشروع قانون 1976، وأشار إلى أنها موضع نظر المحكمة العليا (كما أشير إليه سابقًا).

(132) استندت في ذلك إلى محاضر مناقشات المشروع (كما تشير المحكمة في قرارها).

(133) نص المادة (183) من دستور 1971: "ينظم القانون القضاء العسكري، ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور".

على المنازعات الإدارية [...] [من] دون أن تعني غل يد المشرع عن إسناد الفصل في بعض المنازعات الإدارية إلى جهات قضائية أخرى على سبيل الاستثناء وبالقدر وفي الحدود التي يقتضيها الصالح العام [...]"[134].

أما قرار المحكمة الدستورية لعام 2001، فأخذ بالتفسير ذاته الذي اتخذته المحكمة العليا في قرارها لعام 1976 في ما يتعلق بالمادة (183) من الدستور، بكونها تستوعب قيام قضاء إداري عسكري من خلال تنظيم المشرع للقضاء العسكري. وأضافت المحكمة: "الدستور لا يحول دون أن يعهد المشرع بالفصل في الدعوى التأديبية في مجال العمل القضائي، إلى هيئة ذات اختصاص قضائي، [...] نظرًا لطبيعة الأوضاع بالقوات المسلحة"[135].

أخيرًا، رأت المحكمة الدستورية في قرارها لعام 2017 أن الدستور، وإن عهِد في المادة (70) إلى مجلس الدولة "الاختصاص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، بوصفه صاحب الولاية العامة بالفصل في هذه المنازعات،

---

(134) أثار المدعي ست نقاط، عرض أعلاه لأبرز ثلاث نقاط منها. أما النقاط الأخرى، فهي: "ثانيًا: أن التشريع المطعون فيه قد أهدر مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق مما يخالف المادة 40 من الدستور"، فردّت المحكمة بأن "المساواة [المقصودة] ليست مساواة حسابية؛ ذلك لأن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصلاح العام وضع شروط تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى فيها الأفراد أمام القانون بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتماثل ظروفهم ومراكزهم القانونية [...]". "خامسًا: أن غالبية أعضاء تلك اللجنة غير مجازين في الحقوق". وردّت المحكمة بأن "المعيار الحقيقي لتوفر الصفة القضائية لتلك اللجنة يقوم على توفر ضمانات التقاضي لديها عند الفصل في المنازعة، دون اعتداد بالتأهيل القانوني لأعضائها، فقد يخلع الشارع الصفة القضائية على من لم يكن مجازًا في الحقوق متى اقتضت ذلك طبيعة المنازعة". "سادسًا: أن اللجنة تضم بين أعضائها عند انعقادها للفصل في التظلمات المذكورة من سبق لهم الاشتراك في إصدار القرار المتظلم منه مما يجعلهم خصومًا وحكامًا في آن". وردّت المحكمة: "إن صح [هذا الأمر]، فإنه إنما يشكل تعارضًا بين نصوص القرار بقانون المطعون فيه وبين نصوص قانون المرافعات في شأن صلاحية القضاء للفصل في الخصومة ولا يرقى إلى حد مخالفة الدستور".

(135) قرار المحكمة هذا يأتي متناقضًا - نوعًا ما - مع قرار آخر لها، صدر عام 2000 في قضية مشابهة (فصل طالب من المعهد الفني للقوات المسلحة)، أكدت فيه اختصاص مجلس الدولة. وقد حاولت المحكمة في قرارها لعام 2001، بعد أن أشارت إلى قرار 2000، أن تراوغ في التأسيس عليه! ينظر: قرار المحكمة في القضية رقم 224 لسنة 19 قضائية-دستورية، **الجريدة الرسمية**، العدد 38 (19 أيلول/ سبتمبر 2000)، ص 2922-2936.

إلا أن الدستور أقام إلى جواره بمقتضى نص المادة (202) منه، قضاءً إداريًا عسكريًا متخصصًا يتمثل في اللجان القضائية لضباط وأفراد القوات المسلحة، والتي عهِد إليها بقسم من هذه المنازعات [...] بوصف هذه اللجان القاضي الطبيعي صاحب الولاية بنظر هذه المنازعات والفصل فيها، والأكثر دراية بشـ[ـؤ]ون ضباط وأفراد القوات المسلحة [...] بما يتفق وطبيعة الوظيفة العسكرية والمهام الموكلة للقوات المسلحة".

فيما كان قرار المحكمة الأخير في ظل وجود نص دستوري صريح بشرعنة اللجان القضائية العسكرية (دستور 2014)، فإن المحكمة في قراريها السابقين ذهبت إلى توسيع تأويل أحكام دستور 1971 الذي لم يأت إلى ذكر هذا الاختصاص صراحة.

2 - تقييد حقوق العسكريين السياسية

ناهيك بالجدل المتصل بالنظرة إلى أن كفالة الحقوق السياسية للعسكريين[136] بأنها يمكن أن تضر بالانضباط، ولا تتفق مع المهنة العسكرية التي لا تتقبل المعارضة والعصيان[137]؛ تؤسس الدول تقييدها للحقوق السياسية للعسكريين على مبدأ ضمان الدور المحايد للجيش، فيما يُعبّر عن سعيها لتحقيق "هدف دستوري أسمى"[138]؛ ذلك "أن الحياد السياسي الذي تعلنه المؤسسة العسكرية في نظام ديمقراطي من الصعب التوفيق بينه وبين ضرورة الاعتراف للعسكريين بالحقوق والحريات عينها لسائر المواطنين"[139]. وبذلك، هناك حاجة إلى ظهور الجيش مستقلًا عن حسابات التنافس السياسي، ومتعاليًا عن الخوض

(136) ما لم يرد خلاف ذلك صراحة، فإن المقصود بالعسكريين في هذا الفرع هم العسكريون قيد الخدمة.

(137) Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 56.

(138) Ibid., p. 45.

(139) أوليفيه دوهاميل وإيف ميني، **المعجم الدستوري**، ترجمة منصور القاضي (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996)، ص 442.

في الخلافات والمجادلات السياسية[140]. وفي هذا الخصوص، نص البند (23) من "مدونة OSCE" على "ضمان" كل دولة "لكل فرد من أفراد الخدمة العسكرية لحقوقه المدنية"، على أن "تكفل [...] أن تكون قواتها المسلحة محايدة سياسيًا". وبذلك، يتضح أن هناك رابطًا بين منح الحق وضمان عدم الإخلال بالحياد.

على الصعيد المصري، وحده دستور 2012 نص على حياد الجيش، على الرغم من الامتيازات التي منحه إياها، في ما يُعتبر سابقة حتى موعد صدوره (قبل صدور دستور 2014، الذي تعززت فيه تلك الامتيازات بشكل أكبر)؛ إذ نص دستور 2012 في ديباجته: "قواتنا المسلحة مؤسسة وطنية محترفة محايدة لا تتدخل في الشأن السياسي"، وهو النص الذي لم يرد في ديباجة دستور 2014 المعدِّل لدستور 2012. أما على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فوحده الدستور التونسي نص صراحة على حياد الجيش (فصل 18).

إضافة إلى السببين المشار إليهما أعلاه (الحفاظ على الانضباط داخل الجيش وضمان حياد الجيش في السياسة)، هناك مبرر آخر يشار إليه عادة في ما يتعلق بتقييد حقوق العسكريين السياسية، وهو مقتضيات الرقابة المدنية على الجيش ومساءلته، بما يتطلب فصلًا بين المجالين السياسي والعسكري، خشية تضارب المصالح[141]. ومع ذلك كله، يبقى هذا الموضوع محط جدل فقهي ونظري؛ إذ يبدو على التبرير الأخير أنه متأثر بنظرية الانفصال (Separation Theory)، أقدم نظريات العلاقات المدنية - العسكرية[142]. في المقابل، نجد أن نظرية التوافق (Concordance Theory) تُعلي من قيمة التكامل بين المدنيين والعسكريين والحوار بينهم[143]. وفي هذا السياق، يمكن فهم

---

(140) Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 56.

(141) Ibid., p. 56.

(142) ينظر بخصوص هذه النظرية: أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي: دراسة في الاتجاهات النظرية الحديثة"، في: حمدي عبد الرحمن (محرر)، **الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا: معوقات بناء الدولة الوطنية** (الدوحة: منتدى العلاقات العربية والدولية، 2015)، ص 31-37.

(143) ينظر بخصوص هذه النظرية: Rebecca L. Schiff, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-military Relations* (London/New York: Routledge, 2009) pp. 32-48. وينظر أيضًا: عبد ربه، "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي"، ص 37-39.

توجُّه عدد من الدول (من بينها ألمانيا على سبيل المثال) في اعتماد سياسات تدعم انخراط الجيش في "المواطَنة النشطة"، من خلال فرض حد أدنى من القيود على نشاطات العسكريين السياسية، كحظر ارتداء الزي العسكري عند المشاركة في نشاطات حزبية، بدلًا من حظر المشاركة كليًا[144].

من أبرز الحقوق السياسية التي يرد عليها حظر أو قيود في ممارسة العسكريين لها: التصويت في الانتخابات العامة؛ الترشح لتولّي مناصب سياسية؛ المشاركة في التظاهرات وحرية التعبير[145]. وبالحديث عن القيود، فإن مطالعة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تُظهر أنه اتخذ أكثر من مسلك في تقييد تلك الحقوق للعسكريين: ما بين التصريح بإمكانية التقييد (المادة 22)، والصياغة القابلة للتأويل بذلك المعنى (مادة 25)، وما بينهما (مادة 19)[146]. وذلك على خلاف مسلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي أقر بهذه الحقوق مطلقة من أي تقييد[147].

---

(144) Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 57.

(145) Ibid., p. 56.

(146) سيتم تناول المادتين (22، 25)، لاتصالهما برزمتي الحقوق اللتين يعرض لدراستهما تفصيلًا. أما المادة (19)، فهي تتعلق بحرية الرأي والتعبير. والعهد أجاز "إخضاعها لبعض القيود، ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة" (مادة 19/ 3). وبذلك، من المستوعب أن تقيد ممارسة العسكريين لحرية الرأي والتعبير تأسيسًا على ضرورة حماية الأمن القومي والنظام العام. أخذت بهذا التوجه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، حيث رأت أن حق الرأي والتعبير مكفول للمدنيين والعسكريين، إلا أن في إطلاق حرية التعبير للعسكريين ما يقوض الانضباط العسكري. ينظر: .Ibid., pp. 58-59؛ أشارت المحكمة إلى المادة (10) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (1950). وهي تقابل المادة (19) من العهد الدولي وتتوافق معها. ينظر: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مكتبة حقوق الإنسان في جامعة مينيسوتا، في: https://bit.ly/3oQDZqo؛ كذلك، فإن فرنسا وإن كانت تحظر على العسكريين - بموجب القانون - الانتساب إلى الأحزاب والنقابات، فإنها على الرغم من ذلك تتيح لهم حرية الرأي والتعبير (ضمن ضوابط معينة) سواء من خلال المشاورات داخل المؤسسة العسكرية، أو من خلال إبداء الرأي بشأن القضايا السياسية المحلية والدولية، ينظر: بللسيز، "إصلاح النظام العام للعسكريين"، ص 347-351.

(147) المواد (19)، (20/ 1)، (21)، (23/ 4). ينبغي هنا التذكير بأن القيمة الإلزامية لهذا الإعلان ما زالت موضع جدل، وإن باتت بمنزلة "العُرف" باعتبار كثيرين، بحكم كونها في الأصل توصية صدرت بموجب قرار عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

لم ترد في الدستور المصري الساري أحكام خاصة بحقوق العسكريين السياسية، ولم يُستثنَ هؤلاء صراحة من الأحكام العامة المقرة لهذه الحقوق لعموم المواطنين، وهي الملاحظة التي تنطبق على عموم الإرث الدستوري المصري رجوعًا حتى دستور 1923.

أما على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10-ح)، فإن ثلاثة منها توافقت مع المسلك المصري (الجزائر وجنوب أفريقيا وفرنسا)، فيما الثلاثة الأخرى عُنيت بإيراد حكم واحد أو أكثر في هذا الخصوص (البرتغال وتركيا وتونس). وفيما اقتصر مثل تلك الأحكام في الدستور التونسي على حرمان منتسبي الجيش من "الحق النقابي" و"حق الإضراب"، فإن الدستورين البرتغالي والتركي أفردا جملة من الأحكام تعلقت بتنظيم العديد من الحقوق. وإجمالًا، بدا الدستور البرتغالي أكثر تساهلًا في منح الحقوق للعسكريين من نظيره التركي؛ إذ إنه أجاز للقانون تقييد جملة من الحقوق عند مباشرة العسكريين والأمنيين إياها "في الحدود التي تقتضيها المتطلبات المحددة للوظائف المعنية" (مادة 270)، فيما أن الدستور التركي، إضافة إلى أخذه بالأسلوب البرتغالي بالإجازة للقانون بتقييد حقوق العسكريين "بالقدر الذي تقتضيه واجباتهم" (مادة 33/ 6)، إلا أنه حظر على العسكريين صراحة مباشرة بعض الحقوق.

من بين الحقوق والحريات المشار إليها، نركز هنا على رزمتين: حقوق العسكريين في تكوين التنظيمات والانضمام إليها (الفرع: أ)، والمشاركة في الانتخابات العامة والاستفتاءات (الفرع: ب).

أ- حقوق العسكريين في تكوين التنظيمات والانضمام إليها

يُقصد بالتنظيمات - لغايات إجرائية - الأحزاب والجمعيات والنقابات. وعلى خلاف الحق في تكوين الجمعيات والنقابات والانضمام إليها (الفرع: أ. ب)، خلا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من الإشارة إلى الحق في تكوين الأحزاب و/ أو الانضمام إليها (الفرع: أ. أ)، سواء بخصوص

العسكر أو بشكل عام. ولذلك علاقة في الغالب بحرص الصائغين على عدم تنفير الدول ذات الحزب الواحد من الانضمام إلى/ المصادقة على العهد[148].

(أ. أ) حق العسكريين في عضوية الأحزاب

يشكل الانتماء الحزبي التنظيمي للعسكريين ذروة الإخلال بالحياد السياسي، لأثره المباشر على تسييس الجيش. ومع ذلك، فإنه ما زال قائمًا في بعض الدول، غالبًا بشكل غير معلن، وأحيانًا بشكل ظاهر ومشرع، ولكن مع تقييد هذا الحق بقيود، من قبيل عدم الظهور بالزي الرسمي في نشاطات حزبية[149].

في ما يتعلق بمصر، وباستثناء انخراط "الجنود" في "الاتحاد الاشتراكي العربي" (وفقًا لما سيشار إليه)، فإن أيًا من مواثيقها الدستورية لم يعرض مباشرة لشرعنة أو حظر الانتماء الحزبي للعسكريين[150]، ولم يُحِل إلى القانون بتقييد هذا الحق، الذي كانت الدساتير عادة تُعنى مباشرة بضبطه، كحظر الأحزاب ذات المرجعية الدينية أو الطابع العسكري أو شبه العسكري[151]. وهنا لا بد

(148) هو المسلك ذاته الذي اتّبعه العهد بعدم الإشارة إلى حق الملكية الفردية، لعدم تنفير الدول الاشتراكية آنذاك.

(149) من الدول التي تعترف بهذا الحق للعسكريين (ليس بالضرورة على مستوى الدستور): أستراليا، بلجيكا، كندا، الدنمارك، ألمانيا، النرويج، السويد، الولايات المتحدة الأميركية. أما الدول التي تحظره، وهي كثيرة، فمنها: روسيا البيضاء، البوسنة والهرسك، كرواتيا، فنلندا، فرنسا، بولندا، روسيا، إسبانيا، أوكرانيا. ينظر: Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, pp. 61-62؛ وفي سياق متصل ينظر: بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن**، ص 257.

(150) نظم الحق في تكوين الأحزاب في المواد التالية: (5) من دستور 1971 (تعديل 1980)، (4) من إعلان مارس 2011، (51) من دستور 2012، و(74) من دستور 2014.

(151) ورد حظر الأحزاب ذات الطابع العسكري أو شبه العسكري في دستور 2014، وقبله في إعلان مارس 2011. ويُقصد به ألا يكون للأحزاب نشاط أو مظهر أو ذراع عسكري، اتفاقًا ومبدأ احتكار الدولة للقوة العسكرية. وبالتالي، فإن هذا الحظر ليس ذا صلة بعضوية العسكريين في الأحزاب. وغالبًا كان إدراج هذا الحظر خاصًا لمواجهة جماعة الإخوان المسلمين، لما يحيط بها من "شبهات" لوجود ذراع عسكري تابع لها. وفي السياق ذاته، جاء حظر الأحزاب ذات المرجعية الدينية. يدعم هذا التحليلَ أن دستور 2012 الذي وضعته الأغلبية الإسلامية لم يتضمن حظرًا من هذا القبيل، سواء في ما يتعلق بالطابع العسكري أو بالمرجعية الدينية.

من التذكير بأن الأحزاب في مصر حُلّت بعد ثورة 1952 (بموجب إعلان يناير 1953)، وغابت حتى نهاية السبعينيات، ليجري ترسيخ التعددية الحزبية دستوريًا عام 1980، بتعديل دستور 1971 (المادة 5)[152].

قبل إعادة العمل بالتعددية الحزبية، خبرت الجمهورية الأولى صيغًا وابتكارات عدة لنظام الحزب الواحد، في ما عبّر عنه بإنشاء تنظيمات سياسية متعاقبة، ابتداءً بـ"هيئة التحرير" (1953)، ثم بديلًا منها "الاتحاد القومي" (1956)، وأخيرًا بديلًا منه "الاتحاد الاشتراكي العربي" (1964)[153]. هذا الأخير نص عليه دستور 1964، معتبرًا "الجنود" ضمن "تحالف قوى الشعب" التي "تقيم" هذا الاتحاد (مادة 3). وأكد ذلك دستورُ 1971 بنسخته الأصلية (مادة 5/1)، قبل تعديلها عام 1980 بإقرار تعدد الأحزاب. ودافع الرئيس عبد الناصر عن إشراك الجيش في الاتحاد الاشتراكي العربي، معتبرًا أن ليس في ذلك إقحام للجيش في السياسة، وإنما مساهمة في العمل الوطني[154].

وبصدور قانون نظام الأحزاب السياسية في عام 1977[155]، نص صراحة على حظر عضوية العسكريين والأمنيين والقضاة في الأحزاب (مادة 6/3). وهو الحكم الذي لم يتغير على الرغم من كثرة التعديلات التي طرأت على

---

(152) قبل تعديل الدستور عام 1980، وافق السادات في عام 1976 على إقامة ثلاثة منابر داخل الاتحاد الاشتراكي العربي الذي قدمه الدستور كحزب وحيد، وسرعان ما تحولت المنابر الثلاثة إلى أحزاب (1977)، وكان رؤساؤها عسكريين سابقين، من بينهم السادات نفسه، رئيس الجمهورية (رئيسًا لحزب مصر العربي الاشتراكي). ينظر: علي الدين هلال، "خبرة التاريخ: تطور المؤسسات السياسية 1952-2013"، في: **عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو** (القاهرة: الهيئة العامة المصرية للكتاب، 2015)، ص 32. وفي سياق متصل ينظر:
Steven A. Cook, *Ruling But Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007), p. 69; Ibrahim A. Karawan, "Egypt," in: *The Political Role of the Military: An International Handbook*, Constantine P. Danopoulos & Cynthia Watson (eds.) (London: Greenwood Press, 1996), p. 108.

(153) ينظر: عصمت سيف الدولة، **الأحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر** (بيروت: دار المسيرة، [د. ت.])، ص 74-82، 102 وما بعدها.

(154) ينظر النص الذي صُدر به لهذا القسم، على لسان عبد الناصر.

(155) قانون رقم 40 لسنة 1977 "بنظام الأحزاب السياسية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 27 (7 تموز/ يوليو 1977).

هذا القانون، ولكن على الرغم من ذلك الحظر، كان وزير الدفاع - القائد العام (المشير أبو غزالة) "عضوًا في المكتب السياسي للحزب الحاكم" حتى عام 1984، إلى أن أقصاه مبارك من قيادة الحزب تخوفًا من شعبيته الآخذة في التصاعد[156]. ولكن أبو غزالة بقي بعد ذلك يشارك في النشاطات الرسمية للحزب الحاكم، فيما اعتبرته الأحزاب المعارضة انحيازًا من الجيش الوطني لأحد الأحزاب قبالة جميع الأحزاب الأخرى[157]. وفي الإجمال، ظل القادة العسكريون مقربين من الحزب الوطني باعتباره وسيلة للسيطرة على النظام والحفاظ على المصالح[158].

على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، وحدهما الدستوران التركي (مادة 68/ 5) والبرتغالي (مادة 275/ 4) تعرضا لهذه المسألة بشكل مباشر، وحظرا صراحة عضوية العسكريين في الأحزاب. أما في ما يتعلق بتونس، فيُفهم قياسًا أنه محظور، بحكم أن الدستور حظر على العسكريين حقًا أقل خطورة على الحياد السياسي من الانضمام للأحزاب، ألا وهو "الحق النقابي" (فصل 36). وبذلك، فمن باب أولى أن يحظر على العسكريين الانتماء الحزبي. من جهة أخرى، فإن عدم تطرق الدستور إلى هذا الموضوع، لا يمنع القانون من حظر انتساب العسكريين إلى الأحزاب، ومن ذلك ما هو حاصل في فرنسا[159].

(أ. ب) حق العسكريين في تكوين الجمعيات والنقابات والانضمام إليها

لم ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على جواز إخضاع العسكريين والأمنيين "لقيود قانونية" في ممارستهم حقوقهم، بشكل صريح

---

(156) ينظر: أحمد عبد الله، "القوات المسلحة وتطور الديمقراطية في مصر"، في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990)، ص 15-16. وفي سياق متصل ينظر: عزمي بشارة، **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص 183.

(157) Karawan, "Egypt", p. 116.

(158) Cook, *Ruling But Not Governing*, p. 70.

(159) ينظر: بللسيز، "إصلاح النظام العام للعسكريين"، ص 346-347.

ومباشر، إلا في ما يتعلق بـ"تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك إنشاء النقابات والانضمام إليها" (مادة 22/ 1-2). كما تعرض أيضًا للحق في تكوين النقابات والانضمام إليها - إضافة إلى الحق في الإضراب - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966/ 1976)، وصرح بإمكانية تقييد حقوق العسكريين في هذا الخصوص (مادة 8). وفي الإجمال، وفيما يحظر هذه الحقوق كليًا عدد من الدول "بحجة أن ذلك قد ينال من الالتزام والنظام داخل صفوف القوات المسلحة"، يتباين مدى تقييد هذه الحقوق من دولة إلى أخرى[160]، حتى أن دولًا أوروبية سمحت لعسكرييها بالاشتراك في جمعيات/ اتحاد جمعيات عسكرية إقليمية، كالمنظمة الأوروبية للجمعيات العسكرية (EUROMIL)[161]. كما يشجع المجلس الأوروبي البرلمانات على تمكين العسكريين من التمتع بهذه الحقوق[162]. وتضمنت "توصية مجلس أوروبا" مبدأ ضرورة تمكين العسكريين بهذه الحقوق (المبدأ K). في المقابل، فإن دولًا مثل فرنسا (بموجب القانون وليس الدستور)، ما زالت تحظر على العسكريين الانتساب إلى نقابات محلية، حيث تسطير رؤية ترى في "الثقافة" و"الممارسات" وحجم الجيش في فرنسا ما يجعلها متمايزة من المحيط الأوروبي[163].

ابتداء من دستور 1971، نظمت المواثيق الدستورية المصرية رزمة الحقوق هذه، وأناطتها بـ"المواطنين"[164]، من دون أن تضع استثناء أو قيدًا

---

(160) ينظر: بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن**، ص 253-254. كما ينظر في الجدل الفكري حول تأييد ومعارضة الحق النقابي أو "النقابة العسكرية" (Military Syndicalism): خضر، **علم الاجتماع العسكري**، ص 62-64.

(161) بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن**، ص 254. ينظر الموقع الإلكتروني للمنظمة: http://euromil.org

(162) ينظر: المرجع نفسه، ص 254-256.

(163) ينظر: بللسيز، "إصلاح النظام العام للعسكريين"، ص 342-346. وحول بعض القيود التي تفرضها دول أوروبية لتمييز النقابات العسكرية عن غيرها من النقابات ينظر: خضر، **علم الاجتماع العسكري**، ص 65-66.

(164) ينظر المواد: (55) من دستور 1971، (4) من إعلان مارس 2011، (51-52) من دستور 2012، (10) من إعلان 8 يوليو 2013، و(75-76) من دستور 2014.

على ممارسة العسكريين هذه الحقوق[165]. وبذلك، فإن الوقوف على تنظيم هذه الحقوق سيكون بالعودة إلى القوانين المنظمة لها. لكن قبل ذلك، تجدر الإشارة إلى عينة الدساتير المختارة؛ فعلى صعيد المقاربة معها (دساتير البرتغال وتركيا وتونس)[166]، يلاحَظ أن الدستور البرتغالي (المادة 270) "أجاز" للقانون أن يقيد ممارسة العسكريين والأمنيين لجملة من الحقوق، من بينها الحق بـ "التنظيم" (the right of association)[167]. وغالبًا المقصود هنا هو الاقتصار على حق تكوين الجمعيات، وليس تكوين النقابات والانضمام إليها؛ ذلك أن مصطلح association في النسخة الإنكليزية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قابلتها في النسخة العربية له "تكوين الجمعيات"[168]. كما أن الدستور في المادة ذاتها تحدث - غالبًا على سبيل التخصيص - عن حق الشرطة والأجهزة الأمنية في "التنظيم النقابي" (trade unions)، وهو المصطلح ذاته الذي استعملته النسخة الإنكليزية من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

أما الدستور التركي، فيلاحَظ أنه أخذ بمسلك مقارب جدًّا لمسلك الدستور البرتغالي، حيث نصت المادة (33) منه، وبعد تقريرها حق الجميع في تكوين الجمعيات، على جواز "فرض قيود على حقوق أفراد القوات المسلحة ومسؤولي قوات الأمن والموظفين العموميين بالقدر الذي تقتضيه واجباتهم". أما في ما يتعلق بالنقابات، فالدستور أصلًا لم يقر بها إلا "للعمال وأصحاب العمل". أما "موظفـ[ـو] سلك الخدمة العامة الذين لا يتمتعون بوضعية العمَّال"، فأحال الدستور إلى القانون تحديد حقوقهم (مادة 51). وأخيرًا، في ما يتعلق بالدستور

(165) بعض من المواثيق الدستورية حظرت قيام جمعيات ذات طابع عسكري أو شبه عسكري، وهو حظر غير متعلق بحقوق العسكريين، وتصح بخصوصه الملاحظة ذاتها المسجلة سابقًا بخصوص الأحزاب (الحاشية).

(166) أما البقية، فكما سبق وأشير، لم تتناول حقوق العسكريين. للتذكير ينظر الملحق (10-ح).

(167) المفردة بالعربية وفقًا لترجمة موقع "CONSTITUTE"، فيما المفردة بالإنكليزية وفقًا للموقع الإلكتروني للبرلمان البرتغالي، عبر الرابط: https://bit.ly/3BvPBCX

(168) موقع مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان: https://bit.ly/2YApX1G

التونسي، فهو لم يشر إلى حقوق العسكريين إلا في معرض حظره "الحق النقابي" على العسكريين، قباله الإقرار به للأمنيين من دون حق الإضراب (فصل 36)[169].

بالعودة إلى السياق المصري، وعلى صعيد التنظيم القانوني لرزمتي الحقوق المتصلة بتكوين الجمعيات والنقابات والانضمام إليها، نشير إلى أن في ما يتعلق بالجمعيات، صدر دستورا 2012 و2014 في ظل وجود قانون صادر عام 2002، ولا يتضمن حكمًا يفيد بحظر الاشتراك في التأسيس وعضوية الجمعيات على العسكريين[170]. أما القانونان السابقان له خلال العهد الجمهوري، فحصرا الحظر في "الأشخاص المحرومين من مباشرة الحقوق السياسية"[171]. وبالعودة إلى قانون مباشرة الحقوق السياسية (1956) الذي يحدد طائفة المحرومين من مباشرتها[172]، والساري حتى صيف 2014، فإنه لم يذكر العسكريين ضمن قائمة "المحرومين"، وكذلك مسلك القرار بقانون الذي أصدره الرئيس المؤقت في نهاية ولايته (نهاية النطاق الزماني للدراسة)، ليحل مكان القانون السابق[173]. وبذلك، فإن البحث على صعيد التشريعات المتخصصة يُظهر أن ما من حظر أو قيد على مشاركة العسكريين في تأسيس الجمعيات والعضوية فيها.

---

(169) يدعم هذا التفسير (قبالة غموض لغوي طفيف في نص الحكم): الحبيب خضر، **الوجيز في شرح الدستور** (تونس: مجمع الأطرش لنشر وتوزيع الكتاب المختص، 2017)، ص 44.

(170) قانون رقم 84 لسنة 2002، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 مكرر "أ" (5 حزيران/ يونيو 2002)، ص 22-48. ألغي هذا القانون في ربيع عام 2017، بموجب تشريع جديد، إلا أنه لم يتطرق هو الآخر إلى حرمان العسكريين من هذا الحق. ينظر المادة (5) من القانون رقم 70 لسنة 2017، **الجريدة الرسمية**، العدد 20 مكرر "و" (24 أيار/ مايو 2017)، ص 2-42.

(171) المادة (3) في كل من: قرار بقانون رقم 32 لسنة 1964، **الجريدة الرسمية**، العدد 37 (12 شباط/ فبراير 1964)، ص 255-265؛ وقرار بقانون رقم 384 لسنة 1956، **الجريدة الرسمية**، العدد 88 مكرر "ج" (3 تشرين الثاني/ نوفمبر 1956)، ص 18-25.

(172) قانون رقم 73 لسنة 1956، **الوقائع المصرية**، العدد 18 مكرر "أ" غير اعتيادي (4 آذار/ مارس 1956)، ينظر المادتين (2-3) منه.

(173) ينظر المادة (2) من القرار بقانون رقم 45 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع (5 حزيران/ يونيو 2014)، ص 3-36. تشمل الملاحظة أعلاه التعديلات التي طرأت على هذا القانون في العامين 2015 و2017.

أما في ما يتعلق بالنقابات، فإن القانون المصري يتعاطى مع نوعين من النقابات[174]: النقابات العمالية، وينظمها جميعها قانون واحد[175]، والنقابات المهنية، وينظم كل منها قانون خاص بها[176]. أما في ما يتعلق بالنقابات العمالية، فإن القانون قصر سريانه على "المدنيين" (المادة 2)، بمن في ذلك "العامل[ـو]ن المدني[ـو]ن بالإنتاج الحربي"[177]. وأما النقابات المهنية، فعددها بالعشرات، وليس بينها أي نقابة خاصة بالعسكريين[178]. ولمّا كان طائفة من النقابات المهنية مختصة بمهن متصلة بتكوين أكاديمي متوافر بالضرورة لدى عسكريين، كنقابتي الأطباء والمهندسين، فإن البحث في قانون كلٍّ منهما – على سبيل المثال – يُظهر أن ما من حظر على عضوية العسكريين فيهما[179]. وهكذا، فإن المنظومة القانونية في مصر لا تحظر عضوية العسكريين في الجمعيات والنقابات، باستثناء النقابات العمالية.

---

(174) ينظر في التمييز بينهما: فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم (88/ 1/ 56)، صادرة بتاريخ 20 تموز/ يوليو 1994.

(175) يعود إصدار القانون الساري الآن إلى عام 1976، وقد أُدخلت عليه جملة من التعديلات آخرها في عام 2016. ينظر القانون الأصلي: قانون رقم 35 لسنة 1976، **الجريدة الرسمية**، العدد 22 تابع (27 أيار/ مايو 1976)، ص 1-16.

(176) في الفترة 1993-2011، نفذ القانون رقم 100 لسنة 1993، فارضًا أحكامًا عامة بخصوص انتخابات النقابات المهنية، إلا أن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستوريته في عام 2011. ينظر قرار المحكمة في القضية رقم 198 لسنة 23 قضائية-دستورية، **الجريدة الرسمية**، العدد 1 مكرر (8 كانون الثاني/ يناير 2011)، ص 3-10.

(177) ينظر الجدول الملحق بالقانون، البند الأخير (21).

(178) هذه الملاحظة بناء على البحث في **الجريدة الرسمية** عبر شبكة قوانين الشرق. على صعيد المصادر الصحافية، هناك إشارات إلى تأسيس نقابة خاصة بالعسكريين المتقاعدين في عام 2013، إلا أنه تعذّر الوصول إلى قانونها الخاص. كما أن هذه لا تدخل ضمن نطاق حقوق العسكريين، كون المقصود بالعسكريين – وفقًا لما أشير إليه سابقًا – العسكريين قيد الخدمة، وليس المتقاعدين. ينظر حفل إطلاق النقابة، **بوابة أخبار اليوم**، 23/ 10/ 2013، شوهد في 19/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/V28AjN
في المقابل، هناك من يرى في جمعيات المتقاعدين العسكريين بأنها قابلة لتتحول "إلى جماعات ضغط من شأنها فتح الطريق لتأسيس نقابات"، ناهيك بإمكانية ذهابها في الممارسة إلى تمثيل العسكريين في الخدمة. ينظر (نقاش في السياق الفرنسي): بللسيز، "إصلاح النظام العام للعسكريين"، ص 346.

(179) ينظر المادة (3) في كلٍّ من: قانون نقابة الأطباء رقم 45 لسنة 1969، **الجريدة الرسمية**، العدد 30 (24 تموز/ يوليو 1969)، ص 526-535؛ قانون نقابة المهندسين رقم 66 لسنة 1974، **الجريدة الرسمية**، العدد 30 (25 تموز/ يوليو 1974).

ب- حقوق العسكريين في المشاركة في الانتخابات العامة والاستفتاءات

على خلاف المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي سمحت صراحة بتقييد حقوق العسكريين في تكوين الجمعيات والنقابات والانضمام اليها (كما أشير سابقًا)، فإن صيغة المادة (25) من العهد المتعلقة بالحقوق في المشاركة في "إدارة الشؤون العامة" (بند "أ")، والترشح والانتخاب (بند "ب")، و"تقلُّد الوظائف العامة" (بند "ج")، جاءت لتقرر وجوب أن تتاح "لكل مواطن، [من] دون أي وجه من وجوه التمييز" فرصة التمتع بتلك الحقوق من "دون قيود غير معقولة". وهنا يلاحظ أن هناك إمكانية تقييد ممارسة تلك الحقوق، على ألا تكون "غير معقولة". وفي هذا التعبير من سعة التأويل بما يسمح بتقييد حقوق العسكريين، وهو ما أقرت به اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية[180]، خلال تعليقها العام رقم (25)[181].

من بين رزمة الحقوق التي تضمنتها المادة السابقة، فإن الدراسة تُعنى - بوجه الخصوص - بتناول حقوق العسكريين بالمشاركة في الانتخابات[182]، من حيث حق الانتخاب وحق الترشح.

نظم الدستور المصري الساري هذين الحقين في المادة (87)، معتبرًا أن "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني"، ومقرًّا بأن "لكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء"، ومحيلًا إلى القانون تنظيم "مباشرة هذه الحقوق"، ومجيزًا "الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون". وهنا يلاحَظ أن الدستور المصري - متأثرًا بإرثه الدستوري - يعتبر هذه الحقوق واجبات، ولهذا أشار إلى إمكانية "الإعفاء"، وإنْ تميز بإيراد هذا الحكم (الإعفاء) من مجمل الدساتير السابقة التي نظمت

---

(180) هذه اللجنة هي الهيئة المنشأة بموجب العهد، للإشراف على تطبيقه.

(181) الصادر عن الدورة 57 للجنة في عام 1996. ينظر الفقرة (16) فيه. المصدر: موقع مكتبة حقوق الإنسان في جامعة مينيسوتا: https://bit.ly/3AyXRk2

(182) أي البندين (أ-ب) من المادة (22). أما البند (ج)، فإن العسكريين يشغلون أصلًا وظائف عامة.

حقوق الترشح و/أو الانتخاب[183]. وبذلك، فإن الوقوف على مدى تمتع العسكريين بهذين الحقين، يستلزم البحث في المنظومة القانونية.

قبل ذلك، يلاحَظ، على صعيد عينة الدساتير المختارة، أن الدستورين البرتغالي والتركي وحدهما عرضا لعلاقة العسكريين بهذين الحقين بعد كفالته إياهما لعموم المواطنين، حيث أجاز الدستور البرتغالي للقانون بتقييد مباشرة العسكريين والأمنيين لـ"الحق في الترشح للانتخابات" (مادة 270)، فيما لم يتطرق إلى الحق في التصويت في هذا الخصوص. أما الدستور التركي، فحظر حق التصويت على "الجنود والعرِّيفين رهن الخدمة"، و"طلاب الكليات العسكرية" (مادة 67)، فيما يُفهم – اجتهادًا – أن للعسكريين الأعلى رتبة الحق في التصويت[184]، إلا أنه لم يتطرق في هذا الخصوص للحق في الترشح.

أما على صعيد المنظومة القانونية المصرية، فإن البحث فيها يستلزم الوقوف على أربعة قوانين بشكل خاص: قانون مباشرة الحقوق السياسية؛ قانون الانتخابات الرئاسية؛ قانون مجلس الشعب/النواب[185]؛ قانون مجلس الشورى[186]. وفيما يُنظِّم الأول حق الانتخاب والتصويت في الاستفتاءات (الفرع: ب. أ)، تنظِّم القوانين الثلاثة الأخرى حق الترشح (الفرع: ب. ب).

(ب. أ) حق العسكريين في انتخاب ممثليهم في الانتخابات العامة والتصويت في الاستفتاءات

يحظر النظام القانوني المصري الساري على العسكريين انتخاب ممثليهم والتصويت في الاستفتاءات. إلا أن تاريخ هذا الحظر يعود إلى عام 1976،

(183) دستور 1964 (مادة 45)، دستور 1956 (مادة 61)، علمًا بأن هذين الدستورين أشار كلاهما إلى حق الانتخاب من دون الترشح.

(184) الرتبتان المشار إليهما (جندي وعريف) هما أدنى رتبتين عسكريتين، وطلاب الكليات العسكرية هم بلا رتبة.

(185) للتذكير، عُدلت تسمية المجلس من "مجلس الشعب" إلى "مجلس النواب".

(186) ألغي هذا المجلس مع صدور دستور 2014، بحكم أخذه بوحدانية الغرفة البرلمانية، إلا أنه سيتم التعرض للقانون الخاص به، بحكم أن هذا المجلس وذلك القانون كانا موجودين قبل الثورة وبداية الانتقال. كما أنه أعيد إحياء نظام الغرفتين لاحقًا باستحداث "مجلس الشيوخ"، بموجب رزمة تعديلات دستورية أُقرت في نيسان/أبريل 2019 (خارج النطاق الزمني للدراسة).

وكانوا قبل ذلك يتمتعون بهذا الحق. وبالتالي، فإن توجه المشرع العادي يُعبّر عن تراجع في إقرار هذا الحق (الفرع: ب. أ. أ). ولكن للمحكمة الدستورية مواقف جديدة تدعو إلى إقراره (الفرع: ب. أ. ب)، بما يطرح إمكان أن ينتصر التيار الداعي إلى تقرير هذا الحق في المستقبل.

(ب. أ. أ) تراجع المشرع العادي عن الإقرار بحق الانتخاب والتصويت

صدر دستورا 2012 و2014 بوجود قانون مباشرة الحقوق السياسية لعام 1956. وكان هذا القانون بموجب تعديل عام 1976[187]، "قد بات" يحظر مشاركة العسكريين والشرطيين، أو بالأحرى يعفيهم - وفقًا لصيغة الحكم - من أداء حقوق إبداء الرأي في الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والبرلمانية والبلدية (مادة 1). وبصدور القانون الجديد، حالًا مكان القانون القديم، منتصف عام 2014[188]، احتفظ بالحكم ذاته (مادة 1).

بالتالي، فإن النظام القانوني الساري يحظر على العسكريين والشرطيين مباشرة حقوقهم في انتخاب ممثليهم وإبداء رأيهم في الاستفتاءات. يعود تاريخ هذا الحظر إلى عام 1976، حيث كانت النسخة الأصلية من قانون عام 1956 تبيح ذلك، وتنظم "الموطن الانتخابي لأفراد القوات المسلحة الموجودين في الخدمة العاملة" (مادة 13)، والدوائر الانتخابية الخاصة بهم (مادة 24/ فقرة أخيرة)، وإجراءات فرز أصواتهم (مادة 34/ 2)[189].

بذلك، باشر العسكريون في مصر حق الانتخاب والتصويت خلال عشرين

---

(187) بموجب قانون رقم 76 لسنة 1976، **الجريدة الرسمية**، العدد 35 (26 آب/ أغسطس 1976)، ص 715.

(188) قرار بقانون رقم 45 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع (5 حزيران/ يونيو 2014).

(189) أما في عام 1976، فبموجب تعديل صدر خصيصًا في ذلك العام، أضيفت فقرة إلى المادة (1) في القانون الأصلي تعفي العسكريين والشرطيين من "أداء" "واجب" مباشرة الحقوق السياسية التي نصت عليها الفقرة الأولى من المادة. وألغيت بموجب التعديل ذاته المواد (13)، (14/ فقرة أخيرة)، و(34/ 2). وهي المواد التي كانت تنظم مباشرة العسكريين لحقوقهم المقرة سابقًا، والمحظورة/ المُعفى منها بعد التعديل.

عامًا من عمر الجمهورية الأولى (1956-1976). أما في العهد الملكي، فكانت القوانين الانتخابية تحظر على العسكريين والأمنيين مباشرة هذا الحق[190]. وهناك من عزا سبب عدول المشرع المصري، بإعادة الحظر في عام 1976 إلى "الحكم القضائي الشهير" لمحكمة استئناف القاهرة "الذي صدر لصالح أحد مرشحي المعارضة أثبتت المحكمة فيه أن الفوز غير المشروع الذي تمتع به منافسه كان يرجع إلى التلاعب في أصوات العسكريين التي أضيفت إلى أصواته بطريقة تناقض الأمور"[191].

(ب. أ. ب) مناصرة المحكمة الدستورية لحق العسكريين في الانتخاب والتصويت

فيما كان لمحكمة استئناف القاهرة قديمًا دور في التراجع عن إقرار حق العسكريين في الانتخاب والتصويت، فإن للمحكمة الدستورية حديثًا موقف يخالف هذا التوجه، عبّرت عنه خلال الانتقال، وتحديدًا في أيار/ مايو 2013[192]؛ إذ كان لها فرصة لإبداء رأيها في هذا الحظر المستقر منذ عام 1976، بمناسبة مباشرتها اختصاصها الجديد - حينها - في الرقابة السابقة على دستورية القوانين المتصلة بمباشرة الحقوق السياسية وتنظيم الانتخابات، وفقًا لما نظمه دستور 2012 (مادة 177).

أحال مجلس الشورى إلى المحكمة الدستورية - من بين مشروعات قوانين

---

(190) ينظر المادة (6) في كل من القوانين التالية: قانون رقم 11 لسنة 1923، **الوقائع المصرية**، العدد 46 (30 نيسان/ أبريل 1923)، ص 1-8؛ قانون رقم 38 لسنة 1930، **الوقائع المصرية**، العدد 98 (23 تشرين الأول/ أكتوبر 1930)، ص 10-20؛ مرسوم بقانون رقم 148 لسنة 1935، **الوقائع المصرية**، العدد 116 (20 كانون الأول/ ديسمبر 1935)، ص 1-8 (كل قانون تالٍ ألغى السابق، وألغي القانون الأخير بموجب قانون مباشرة الحقوق السياسية لعام 1956).

(191) الحلو، **النظم السياسية**، ص 587. يشير إلى "حكم محكمة استئناف القاهرة الصادر في 19/ 4/ 1976 والذي أيد حكم محكمة القاهرة الابتدائية الصادر في 11/ 6/ 1974 والذي قضى بتعويض أحد المرشحين لعدم انتخابه بمجلس الشعب بسبب أصوات القوات المسلحة التي ثبت بطلانها". تعذّر الاطلاع مباشرة على أي من هذين الحكمين.

(192) في القضية رقم 2 لسنة 35 قضائية-رقابة سابقة، **الجريدة الرسمية**، العدد 21 مكرر "أ" (26 أيار/ مايو 2013)، ص 3-26.

أخرى –[193] مشروع قانون لمباشرة الحقوق السياسية، وتضمنت المادة (1) منه صيغة الحكم ذاتها التي أُدخلت على قانون 1956 في عام 1976، وبالنتيجة، أصدرت المحكمة قرارها بمخالفة هذا الحكم للدستور[194]. وفي الحيثيات قالت المحكمة إن "حرمان ضباط وأفراد القوات المسلحة وهيئة الشرطة من مباشرة حقوقهم السياسية طوال مدة خدمتهم بسبب أدائهم لهذه الوظائف، رغم أهليتهم لمباشرتها، ينطوي على انتقاص من السيادة الشعبية، وإهدار لمبدأ المواطنة الذي يفترض المساواة بين المواطنين جميعًا، كما أنه يؤدي إلى حرمان هذه الطائفة من المشاركة في الحياة العامة كواجب وطني، فضلًا عما في ذلك من خروج بالحق في العمل عن الدائرة التي يعمل من خلالها".

لم يصدر مشروع القانون المذكور. ويتعذّر الوقوف على ردة فعل المشرع تجاه قرار المحكمة؛ فبعد نحو شهر من صدور هذا القرار حتى قامت "ثورة 30 يونيو" وأسقط حكم الإخوان في حركة "3 يوليو". ولكن بعد حوالى عام واحد من هذا الحكم، أصدر الرئيس المؤقت قرارًا بقانون لمباشرة الحقوق السياسية، ضمّنه الحكم ذاته الوارد في مشروع القانون السابق. ولم يكن للمحكمة فرصة النظر في مشروع القانون الجديد هذه المرة؛ بحكم أن دستور 2014 لم ينص على اختصاص لها في الرقابة السابقة (على خلاف دستور 2012). وبالتالي، لن تنظر فيه المحكمة إلا في حال توافرت فرصة ملائمة، ضمن اختصاصها في الرقابة اللاحقة.

في التعليق على قرار المحكمة المذكور، أخذ عليها طارق البشري أنها وسّعت مفهوم التمييز الذي الأصل أن يقتصر على التمييز بين المواطنين بناء على معيار "غير إرادي لم يكسبه الإنسان بإرادته" كاللون أو الأصل العائلي، أما "الأوصاف المكتسبة كالتعليم والتوظف، فهي إرادية وعلى من يقدم عليها أن يتقبل ما ينتج عنها من آثار، وبالتالي، "فإن التباين في التعامل بشأنها لا يجرح

(193) أشير في القسم الأول إلى السياق العام في العلاقة بين المحكمة الدستورية ومجلس الشورى، خلال تلك الفترة.

(194) حيث وجدته مخالفًا لأحكام ذات العلاقة بالسيادة الشعبية (مادة 5)، ومساواة المواطنين أمام القانون (مادة 33)، وواجب المواطن في المشاركة في الحياة العامة وحقَّي الانتخاب والترشح (مادة 55)، وحق العمل (64).

مبدأ المساواة بين المواطنين". وفي السياق ذاته، يرى بأن الدول في اختيار توجهها في هذا الخصوص (حقوق العسكريين بين المنح والحظر) إنما تقرر في تلك التوجهات "أجهزة الحكم والتشريع"، ويكون التعرض لها من قبل القضاء الدستوري "نوعًا من أنواع الدخول في سلطة التقدير السياسية التي لا تملك السلطة القضائية الجنوح إليه"[195].

على صعيد الفقه المصري، وفيما هناك من يؤيد التوجه الحالي بحرمان العسكريين من هذا الحق[196]، فإن من بين أدبيات القانون الدستوري التي صدرت خلال العشرين عامًا التي تمتع بها العسكريين بهذا الحق (1956-1976)، هناك من أشاد بهذا التوجه، مستشهدًا بعدد من التجارب الأخرى، كتجارب الاتحاد السوفياتي وبلاد الكتلة الشرقية، إضافة إلى فرنسا - حديثًا حينها - التي أخذت بهذا التوجه، أو بالأحرى عادت إليه، منذ عام 1945[197]. وشهدت فرنسا جدلًا مطولًا دارحول هذا الموضوع، جدير بالإشارة إليه لصلاحيته في النقاش العام؛ فهناك من رأى في إقرار هذا الحق إقحامًا للعسكريين في السياسة وإضرارًا بالنظام العسكري، ناهيك بأثر ضغط الرتب العليا على الدنيا للتأثير في توجهاتهم الانتخابية. في المقابل، هناك من رأى أن من حق العسكريين مباشرة هذا الحق بوصفهم مواطنين، وأن سرّية الانتخابات تضمن عدم التأثير في قناعات العسكريين[198].

---

(195) طارق البشري، **ثورة 25 يناير والصراع حول السلطة** (القاهرة: دار البشير للثقافة والعلوم، 2014)، ص 126-127.

(196) ينظر: الحلو، **النظم السياسية**، ص 587.

(197) ينظر: مصطفى أبو زيد فهمي، **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة** (الإسكندرية: دار المعارف، 1966)، ص 393-396؛ كانت فرنسا حتى عام 1872 تقر بهذا الحق، إلى أن عُلّق في ذلك العام، وألغيت أهلية العسكر للترشيح في عام 1884. واستمر هذا الوضع إلى أن أعيد لهم حق التصويت وأهلية الترشيح عام 1944. ينظر: دوهاميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 442 (خلافًا للحلو وفهمي، يشير هذا المرجع إلى العام 1944 وليس 1945).

(198) ينظر: الحلو، **النظم السياسية**، ص 587؛ فهمي، **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة**، ص 394-395. وإلى حد ما، فإن دوفرجيه من أنصار التوجه الثاني (عدم حرمان العسكريين). ينظر: موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى**، ترجمة جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص 83-84.

بشكل عام، ما زال الجدل قائمًا على المستوى النظري؛ فباراني يرى أن إقرار حق التصويت للعسكريين هو الاستثناء المقبول على حظر قيام العسكريين بأي دور سياسي، وذلك لصلته بـ"حقهم المدني بالتصويت"[199]، وهو الرأي الذي يشاركه فيه - إلى حد ما، وفي السياق المصري - أكاديمي عسكري مصري[200].

أما المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، فهي وإن كانت تدعو إلى تمكين العسكريين من حقوق الإنسان السياسية، فإنها ترى أن "من الممكن تبرير إقرار قيود على النشاط السياسي" للعسكريين، بما فيه حق الانتخاب والتصويت، "في البلدان التي تواجه بشكل كبير مخاطر التدخل العسكري في السياسة"[201]، وهو يتوافق إلى حد ما مع توجّه "توصية مجلس أوروبا"، وإن كانت تلح أكثر على الحد من تلك القيود (المبدأ L\58). وفي الواقع العملي، ما زالت الدول تتوزع بين الإقرار بهذا الحق وتنظيمه، وخلاف ذلك[202].

(ب. ب) حق العسكريين في الترشح للانتخابات العامة

كما أشير سابقًا، تنظم حقَّ الترشح ثلاثةُ قوانين: قانون مجلس الشعب/النواب وقانون مجلس الشورى، على مستوى حق الترشح للانتخابات البرلمانية، وقانون الانتخابات الرئاسية، على مستوى حق الترشح لهذه الانتخابات. وإلى جانب التنظيم القانوني لهذا الحق (الفرع: ب. ب. أ)، وفي ضوء خصوصيته

---

(199) ينظر: زولتان باراني، "القوات المسلحة وعمليات الانتقال السياسي"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017)، ص 85؛ زولتان باراني، **الجندي والدولة المتغيرة: بناء جيوش ديمقراطية في أفريقيا وآسيا وأوروبا والأميركتين** ترجمة نبيل الخشن (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018)، ص 60.

(200) ينظر: محمد عبدالخالق قشقوش، "حدود الدور السياسي للجيوش"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013)، ص 52.

(201) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 7.

(202) من البلدان التي تقر بحق العسكريين في التصويت في الانتخابات (ليس بالضرورة على مستوى الدستور): أستراليا، روسيا البيضاء، بلجيكا، التشيك، الدنمارك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، روسيا، بولندا، السويد. ومن البلدان التي تحظر - أو لا تنظم - هذا الحق: كندا، كرواتيا، إيرلندا، صربيا، سلوفاكيا، إسبانيا (تتصل هذه المعلومات بتاريخ نشر المرجع المعتمد، عام 2008)، ينظر:
Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 61.

اتصالًا بتمايز تعريف "العسكريين"، كما سيتم بيانه، تثار جدلية الخلفية العسكرية لرئيس الجمهورية وكبار المسؤولين المنتخبين (الفرع: ب. ب. ب).

(ب. ب. أ) التنظيم القانوني لحق العسكريين بالترشح في الانتخابات العامة

على صعيد الانتخابات البرلمانية، صدر دستور 2014 بوجود قانون مجلس الشعب لعام 1972[203]، وقانون مجلس الشورى لعام 1980[204]. وفيما استُبدل قرارٌ بقانون جديدٌ بالأول في صيف عام 2014 يحمل الاسم الجديد للمجلس (مجلس النواب)[205]، سقط الثاني ثم أُلغي بحكم إلغاء مجلس الشورى، وعزوف دستور 2014 عن نظام ثنائية الغرف البرلمانية[206].

في ما يتعلق بقانون مجلس الشعب القديم، نص صراحة - منذ نسخته الأصلية - على إمكانية ترشُّح "رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء الهيئات القضائية" شرط الاستقالة من وظائف قبل التقدم بطلب الترشيح، من دون تحديد فترة زمنية بين الاستقالة والترشح. واعتبر القانون أن الاستقالة مقبولة حكمًا من تاريخ تقديمها (مادة 39)[207]. وبصدور القانون الجديد عام 2014، نص على الحكم ذاته (مادة 11). وفي الإجمال، فإن الحكم الذي

---

(203) قانون رقم 38 لسنة 1972، في شأن مجلس الشعب، **الجريدة الرسمية**، العدد 39 (28 أيلول/سبتمبر 1972).

(204) قانون رقم 120 لسنة 1980، في شأن مجلس الشورى، **الجريدة الرسمية**، العدد 27 (3 تموز/يوليو 1980).

(205) قرار بقانون رقم 46 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 23 تابع (5 حزيران/يونيو 2014)، ص 37-57.

(206) فعليًا، سقط هذا القانون بمجرد نفاذ الدستور بحكم أنه لم ينصص على المجلس. ورسميًا، أُلغي صراحة بموجب قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014 بموجب المادة ذاتها التي ألغت قانون مجلس الشعب القديم (مادة 2). وقد أشير في حاشية سابقة إلى إعادة إحياء نظام الغرفتين، باستحداث مجلس باسم "مجلس الشيوخ"، بموجب التعديلات الدستورية المقرة في نيسان/أبريل 2019.

(207) في التطبيق، فإن من بين الإشارات القليلة جدًا الجدل الذي رافق ترشح وزير الدولة للإنتاج الحربي (اللواء جمال السيد) للانتخابات البرلمانية في عام 1987، حيث طعن منافسوه عن الدائرة الانتخابية ذاتها في عدم استقالته من الجيش قبل الترشح للانتخابات. ينظر: عبد الله، "القوات المسلحة"، ص 15 (الهامش 30). ومن التطبيقات الحديثة قضية العقيد أحمد قنصوه (يشار إليها في حاشية أخرى).

أورده القانونان (الجديد والسابق) يعود إلى عام 1956، بصدور أول قانون ينظم برلمان ما بعد ثورة 1952[208]. أما بخصوص مجلس الشورى، فقررت المادة (24) من القانون الخاص به سريان حكم المادة (39) من قانون مجلس الشعب على مجلس الشورى.

أما على مستوى الانتخابات الرئاسية، فقد صدر دستور 2014 بوجود قانون الانتخابات الرئاسية لعام 2005[209]، وهو أول قانون للانتخابات الرئاسية، بحكم أن الانتخابات المباشرة لرئيس الجمهورية في مصر تعود إلى عام 2005 فحسب (بموجب تعديل الدستور في ذلك العام)، وقبل ذلك كان الانتخاب غير مباشر (من خلال ترشيح البرلمان واستفتاء الشعب على مرشح البرلمان). لم يتضمن هذا القانون أو أي تعديل من التعديلات التي أُدخلت عليه أحكامًا خاصة بترشح العسكريين. واستُبدل قانون آخر جديد بهذا القانون في صيف عام 2014[210]، إلا أنه لم يأت هو كذلك إلى ذكر أي أحكام ذات علاقة. وباستعراض شروط الترشح التي تضمنها القانونان (المادة 1 في كل منهما)، يلاحَظ أن أيًا منها لا يقف عائقًا أمام ترشيح شخص عسكري.

على الصعيد الواقعي، وكما هو معلوم، فإن مصر لم تشهد قبل ثورة 2011 إلا رؤساء جمهورية من خلفية عسكرية، إلا أن من المتعذر الوقوف على تنظيم إجراءات ترشحهم، إن كانوا استقالوا من الوظيفة العسكرية قبل الترشح أم لا، والمدة التي فصلت بين الاستقالة والترشح. وفي هذا الخصوص، فإن الخبرة المصرية الجديدة، ممثّلة بحادثة ترشح وزير الدفاع حينها، عبد الفتاح السيسي، لرئاسة الجمهورية، تقدم لمحة في هذا الخصوص: كيف تجري الأمور على أرض الواقع.

---

(208) مادة (4) من قانون رقم 246 لسنة 1956 "بإصدار قانون عضوية مجلس الأمة"، **الوقائع المصرية**، العدد 46 مكرر "أ" (12 حزيران/يونيو 1956)، ص 1-4؛ مادة (53) من قانون رقم 158 لسنة 1963 "بشأن مجلس الأمة"، **الجريدة الرسمية**، العدد 263 (17 تشرين الثاني/نوفمبر 1963).

(209) قانون رقم 174 لسنة 2005، **الجريدة الرسمية**، العدد 26 مكرر (2 تموز/يوليو 2005)، ص 11-24.

(210) قرار بقانون رقم 22 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 10 مكرر (8 آذار/مارس 2014)، ص 2-20.

ترشح السيسي للانتخابات الرئاسية في 14 نيسان/ أبريل 2014[211]، وسبق ذلك أن أعلن استقالته ونيته للترشح في الانتخابات، بظهوره في بزته العسكرية، عبر خطاب متلفز بُث يوم 26 آذار/ مارس[212]، تزامنًا وقبول استقالته من الحكومة كوزير للدفاع. قبل ذلك بنحو شهرين، كان المجلس العسكري قد أعلن، في بيان رسمي، بتاريخ 27 كانون الثاني/ يناير الترحيب بترشيح رئيسه (السيسي) للانتخابات الرئاسية استجابة "لرغبة الجماهير العريضة من شعب مصر العظيم"[213]، تزامنًا وقرار الرئيس المؤقت بترقية السيسي لرتبة المشير (كما سبق أن أشير). وبذلك، يلاحَظ أن الفترة بين الاستقالة والترشح كانت حوالى عشرين يومًا. وبالتالي، كأن ما جرت عليه العادة هو الأخذ بذات منطق الحكم الوارد في قانون مجلس الشعب، والمحال إليه في قانون مجلس الشورى، أي لا توجد فترة محددة تفصل بين الاستقالة والترشح[214].

---

(211) "حصاد لأهم الأحداث في مصر عام 2014"، **الشروق**، 2014/12/27، شوهد في 2017/9/21، في: https://goo.gl/76WfL3

(212) ينظر الخطاب: **قناة دريم**، 2014/3/26، شوهد في 2017/9/21، في: https://goo.gl/uJSRSy

(213) استمع البيان: **قناة ON**، 2014/1/27، شوهد في 2017/9/21، في: https://goo.gl/Lzwz4d

(214) خارج النطاق الزماني للدراسة، شهدت الساحة المصرية - بين نهاية عام 2017 وصيف عام 2018 - عدد من الأحداث ذات العلاقة بترشح عسكريين للانتخابات. اتصل أولها بعقيد في الجيش (أحمد قنصوه) أعلن نيته الترشح للانتخابات الرئاسية في عام 2018، وأشار في بيان ترشحه إلى أنه يحاول الاستقالة من وظيفته العسكرية منذ آذار/ مارس 2014، قبالة تعنُّت السلطات بقبولها، بما منعه من الترشح للانتخابات السابقة، سواء الرئاسية (2014) أو البرلمانية (2015). كما أشار إلى أنه تقدم بطعون قضائية في ثلاثة مسارات: اللجان القضائية العسكرية (قضاء إداري عسكري)، ومجلس الدولة (القضاء الإداري)، والمحكمة الدستورية العليا. أظهرت هذه القضية بخصوص الترشح للانتخابات البرلمانية أن استقالة العقيد "رُفضت" على الرغم من حكم المادة (11) من قانون مجلس النواب لعام 2014، بقبول الاستقالة فور تقديمها. أما في ما يتعلق بالانتخابات الرئاسية، فكما سبق أن أشير، لم ينظم القانون الخاص بها هذه المسائل. ينظر فيديو إعلان نية الترشح للانتخابات الرئاسية: "بالفيديو.. عقيد بالجيش المصري يعلن ترشحه للرئاسة"، **الجزيرة مباشر**، 2017/11/30، شوهد في 2017/12/1، في: https://goo.gl/mcSLC؛ هذا وتجدر الإشارة إلى أنه، عقب أقل من عشرين يومًا من ظهوره على وسائل الإعلام، حكمت عليه محكمة عسكرية بالسجن "6 سنوات مع الشغل والنفاذ، بعد أن أدانته بـ'مخالفة النظام العسكري'". ينظر: "مصر: السجن لعقيد الجيش أحمد قنصوة بتهمة 'إبداء آراء سياسية على فيسبوك مرتديًا الزي العسكري'"، **BBC عربي**، 2017/12/19، شوهد في 2017/12/19، في: = https://goo.gl/MecAUu

وبذلك، يأخذ المسلك المصري موضعًا وسطيًا من حيث الخطورة من بين ما هو معتمد في دول أخرى (من دون إغفال خصوصية كل بيئة وترسخ

= وفي سياق متصل، وعقب نحو شهرٍ واحد من الأولى، ثارت قضية أخرى كان لها صدى أكبر، وتعلقت باعتقال الفريق سامي عنان (الذي شغل حتى صيف عام 2012 رئاسة الأركان العامة ونائبًا لرئيس المجلس العسكري) على خلفية ترشحه للانتخابات منافسًا السيسي؛ فعقب إعلانه الترشح بثلاثة أيام، صدر في حقه بيان عن "القيادة العامة للقوات المسلحة"، ورد فيه أن عنان (أشار إليه بصفة فريق مستدعى) ارتكب "مخالفات قانونية صريحة مثلت إخلالًا جسيمًا بقواعد ولوائح الخدمة لضباط القوات المسلحة" "تستدعي مثوله أمام جهات التحقيق المختصة". وقد عدد البيان "المخالفات التالية": (1) ترشحه "دون الحصول على موافقة القوات المسلحة أو اتخاذ ما يلزم من إجراءات لإنهاء استدعائها له"، (2) تضمين بيان ترشحه للانتخابات "ما يمثل تحريضًا صريحًا ضد القوات المسلحة [...]"، (3) ارتكابه "جريمة التزوير في المحررات الرسمية وبما يفيد إنهاء خدمته في القوات المسلحة على غير الحقيقة [،] الأمر الذي أدى إلى إدراجه في قاعدة بيانات الناخبين دون وجه حق". ينظر تسجيل لبث البيان: **قناة ON live** (نقلًا عن **القناة الأولى**)، 23/1/2018، شوهد في 30/12/2018، في: https://goo.gl/S5epa9؛ وينظر تسجيل بيان ترشح عنان: **قناة الجزيرة مباشر**، 19/1/2018، شوهد في 30/12/2018، في: https://goo.gl/c7P54q

وفي ما يتعلق بالمخالفة الأولى، اتضح أن "القيادة العامة للقوات المسلحة" تستند إلى قرار بقانون (أشار إليه البعض باعتباره "قرارًا") غير منشور صادر عن المجلس العسكري عام 2011 رقمه 133 لسنة 2011، وفيه اعتبر أعضاء المجلس العسكري (كان من بينهم عنان) ضباطًا مستدعين إلى الخدمة حتى بعد تقاعدهم (تعذّر الاطلاع عليه كونه لم يُنشر في **الجريدة الرسمية**). وفي ضوء ذلك، قامت هيئة الانتخابات باستبعاد عنان من جدول الناخبين "بعد ثبوت احتفاظه بصفته العسكرية". ينظر: "مصر: التحقيق مع سامي عنان رئيس أركان الجيش السابق واتهامه بالتزوير بعد إعلان ترشحه للرئاسة"، **BBC عربي**، 23/1/2018، شوهد في 30/12/2018، في: https://goo.gl/vFnP4j أثارت هذه الحادثة الكثير من الجدل، ومن ذلك ما تعلق بسرية القوانين وعدم نشرها، والتشكيك في عدم نفاذ القرار بقانون (لاتصال النفاذ بالنشر)، وافتقاده عناصر القاعدة القانونية العامة المجردة. ينظر: عادل رمضان، "أبعد من استبعاد سامي عنان من انتخابات الرئاسة، ماذا عن القوانين الخفية في مصر؟"، **المفكرة القانونية**، 2/3/2018، شوهد في 30/12/2018، في: https://goo.gl/eZfBLw

أخذ هذا الموضوع مدى أبعد في صيف عام 2018، عقب الانتخابات الرئاسية، مع صدور القانون رقم 161 لسنة 2018 (عُرف إعلاميًا بقانون تحصين العسكر، ورسميًا باسم قانون "معاملة بعض كبار قادة القوات المسلحة") الذي يخول رئيس الجمهورية إصدار قرار باعتبار من يشاء من كبار القادة العسكريين مستدعَين إلى الخدمة "مدى حياتهم"، قبالة تنصيص القانون على تمتعهم بجملة من الحصانات والامتيازات غير المسبوقة. وبذلك، بات في إمكان رئيس الجمهورية أن يمنع وجود أي منافس من هؤلاء القادة في أي انتخابات مقبلة! نشر هذا القانون في: **الجريدة الرسمية** العدد 29 مكرر "هـ" (25 تموز/يوليو 2018)، ص 9-10. ينظر حوله: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، "قانون معاملة بعض كبار قادة القوات المسلحة... في سؤال وجواب"، [د. ت.]، شوهد في 30/12/2018، في: https://goo.gl/NS4QYL

الديمقراطية فيها)؛ ففي كرواتيا، على سبيل المثال، يتوجب أن يحصل العسكري من الحكومة على إذن بالترشح للانتخابات، بينما في لوكسمبورغ يسمح للعسكريين بالترشح للانتخابات، وإذا ما انتُخبوا يتوجب عليهم ترك الخدمة (أي أن الاستقالة بعد الفوز بالانتخابات)[215]. وفي هذا السياق، جاءت "توصية مجلس أوروبا" في صيغة إقرار هذا الحق قابلة للتقييد (المبدأ L\59).

الملاحَظ هنا أن حق العسكريين في الترشح للانتخابات ذو طبيعة خاصة من بين الحقوق الأخرى التي جرى التعرض لها سابقًا، ذلك أنه ينقل - بحكم شرط الاستقالة - صفة تعريف "العسكريين" من العسكريين قيد الخدمة إلى المدنيين ذوي الخلفية العسكرية. وفي هذا السياق تبرز جدلية الخلفية العسكرية لرئيس الجمهورية، وهو ما تناقشه التفريعة التالية.

(ب. ب. ب) جدلية الخلفية العسكرية لرئيس الجمهورية

في هذا الخصوص، تثار ابتداءً مسألة التمييز بين العسكريين والمدنيين، وإن يكن في الإمكان أن تجري العودة عن الصفة العسكرية، متى اكتُسبت، إلى الصفة المدنية. وسبق أن عرضت الدراسة لجدلية الخلفية العسكرية للوزراء والمحافظين، أما في هذا الموضع، فيجري التركيز على المناصب التي يجري توليها بالانتخاب (وليس بالتعيين كمناصب الوزراء والمحافظين)، ولا سيما رئاسة الجمهورية.

بالإجمال، ما زال هناك جدل نظري حول "مدى إمكانية اعتبار العسكريين السابقين مدنيين بعد إنهائهم عملهم بالجيش من عدمه"؛ ففي الوقت الذي يكتفي به أحد التوجهات بالاستقالة من الجيش بغير رجعة، لاعتبار الشخص مدنيًا؛ فإن توجهًا آخر يشترط توفر معايير أخرى، كمرور فترة زمنية على ترك العسكريين الخدمة، و/أو تلقي العسكري السابق دورة متخصصة "بغية إعادة تأهيله مهنيًا ونفسيًا وعمليًا لضمان التحول الناجع والحقيقي من الحياة

---

(215) Leigh & Born, *Handbook on Human Rights*, p. 62.

العسكرية إلى الحياة المدنية"، و/ أو عمل العسكري السابق في عمل مدني لمدة من الزمن، و/ أو دراسة القانون والعلوم السياسية[216].

يستشهد أنصار التوجه المتسامح مع تولية العسكريين بتجارب لدول ديمقراطية تولى عسكريون رئاسة الجمهورية فيها بالانتخاب[217]، وخصوصًا تجربتي جورج واشنطن (الرئيس الأميركي الأول: 1789-1797) وشارل ديغول (الرئيس الفرنسي الأول للجمهورية الخامسة: 1958-1969). وفي تنظيره لـ"الانقلابات العسكرية الديمقراطية"، إضافة إلى الاستشهاد بحالتي واشنطن وديغول، يرى فارول أن ترشيح الجيش - عقب انقلاب ديمقراطي - ضابطًا في الانتخابات لا يغير من وصف تلك الانقلابات بالديمقراطية، بشرط ألا تزوَّر الانتخابات. ومن ذلك ترشح الجنرال "رامالو إينيس" (Ramalho Eanes) عقب انقلاب 1974 في البرتغال[218]، ليكون أول رئيس للبرتغال بعد الانقلاب (1976-1986).

في المقابل، فإن معارضي التوجه المذكور يرون أنه "لا يمكن اعتبار الرئيس العسكري منفصلًا عن المؤسسة [العسكرية] بمجرد ارتدائه للباس المدني"؛ بحكم أن هناك قدرًا من الاستمرارية في إدراكات وقناعات الرئيس وهو في الخدمة العسكرية تنعكس بالتأكيد على أدائه في الرئاسة[219]. وفي السياق ذاته، فإن باراني وإن كان من دعاة تمكين العسكريين من ممارسة حق الانتخاب، إلا أنه يرى أن على العسكريين "ألا يترشحوا لمنصب سياسي أو

---

(216) بشير عبد الفتاح، "جدلية الرئيس عسكري الخلفية"، مجلة **آفاق سياسية** (مصر)، العدد 7 (تموز/ يوليو 2014)، ص 27-28. في هذا السياق، هناك من يأخذ موضوع التحول من الصفة العسكرية إلى الصفة المدنية، على محمل الجد، لدرجة إصدار أدلة إرشادية بالخصوص. ينظر مثلًا:
Janet I. Farley, *Military-to-Civilian Career Transition Guide* (Indianapolis: JIST Publishing, 2005).

(217) ينظر: عبد الفتاح، "جدلية الرئيس"، ص 34.

(218) Ozan O. Varol, "The Democratic Coup d'État," *Harvard International Law Journal*, vol. 53, no. 2 (2012), p. 307 (footnote 89).

(219) معتز سلامة، "الجيش والسياسة في مصر ما بعد مبارك"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012)، ص 48.

يقبلوا به أو يشغلوه"[220]. وفي السياق المصري، يرى ستيفن كوك أن الجيش – تاريخيًا – طوَّر مع رئيس الجمهورية "أكثر من مجرد صفقة"، تأسيسًا على الخلفية العسكرية للرئيس؛ حيث يتقاسمان المصالح والرؤى العالمية ذاتها[221].

وبالإجمال، فإن التجربة المصرية تأخذ وضعًا متقدمًا في نسبة الرؤساء من ذوي الخلفية العسكرية، وبالأخص بالمقارنة مع دول عينة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 11–ب).

ثانيًا: امتيازات الجيش تجاه حقوق المدنيين

الأصل ألا تتقاطع امتيازات الجيش مع حقوق "المواطنين المدنيين" إن اقتصرت دائرة مهمات الجيش على حماية إقليم الدولة من العدوان الخارجي[222]. لكن، وبحكم تعدد أدوار الجيش داخليًا، فإن احتكاكًا لا بد منه سيقوم بين الجيش وحقوق المدنيين، من خلال ما للجيش من امتيازات وسلطات، سواء في الظروف العادية (الفرع: 1) أو الظروف الاستثنائية (الفرع: 2).

1 – امتيازات الجيش في الظروف العادية

لعل أسهل تعريف للظروف العادية القول إنها "ما خلت من ظرف استثنائي"، كحالة الطوارئ. والأصل في الظروف العادية أن تكون هي القاعدة، بمعنى الحالة الدائمة، ما لم يعترضها ظرف استثنائي مؤقت. أما في التجربة المصرية، فـ"قُلبت الآية"، فبات العادي هو الاستثنائي، وبالعكس، ذلك أن

---

(220) باراني، "القوات المسلحة"، ص 85–86. وينظر أيضًا:
Zoltan Barany, "Reforming Defense: Lessons for Arab Republics," *Strategic Studies Quarterly*, vol. 7, no. 4 (Winter 2013), p. 48.

(221) ينظر:
Cook, *Ruling But Not Governing*, pp. 73-74

(222) في هذا الخصوص، تُعنى الدراسة بتناول علاقة الجيش بالمدنيين من مواطنيهم، ولا تتعدى هذا النطاق لتشمل المدنيين بشكل عام في ما يدخل ضمن المفهوم التقليدي للقانون الدولي الإنساني. ولا يعني هذا التحديد عدم الخوض إجمالًا في القانون الدولي الإنساني، بحكم أن له أبعادًا حتى في علاقة العسكريين بمواطنيهم.

أغلب عمر الجمهوريتين الأولى والثانية، وما بينهما (الانتقال)، كانت في ظل إعلان حالة الطوارئ، كما سبق أن أشير.

إن صور امتيازات الجيش تجاه حقوق المدنيين في الظروف العادية كثيرة، لكن سيجري التركيز على صورتين بارزتين لها: محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري وانتهاك الحق في اللجوء إلى القاضي الطبيعي (الفرع: أ)، وتقييد حرية الرأي والتعبير تجاه الشؤون العسكرية (الفرع: ب).

أ- محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري

عُرض سابقًا للقضاء العسكري بشكل عام، وفي سياق حقوق العسكريين بشكل خاص، بمحاكمتهم أمامه. أما في هذا الموضع، فيُعرض لمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، كصورة لمساس الجيش أو القضاء العسكري بحقوق المدنيين، وبالأخص الحق باللجوء إلى القاضي الطبيعي[223]. أشير سابقًا إلى أن مناط محاكمة العسكريين أمام القضاء العسكري هو بشكل أساسي نطاق الاختصاص الشخصي (الولائي). أما مناط محاكمة المدنيين، فهو نطاق الاختصاص الموضوعي (النوعي).

عُنيت العديد من المواثيق والوثائق الدولية بمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، سواء بالنص بشكل عام على حق الإنسان في اللجوء محكمة مختصة مستقلة ومحايدة، إضافة إلى معايير المحاكمة العادلة، وهو مسلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (مادة 14)، وإلى حد

(223) تجدر الإشارة إلى أن هناك، وفقًا لقانون القضاء العسكري المصري، ثلاثة أصناف من المدنيين، سواء قبل الثورة أو بعدها: يتمثل **الأول** في المدنيين بشكل عام، وهو ما تعنى به الدراسة. أما **الثاني**، فهو المدنيون العاملون "في وزارة الحربية أو في خدمة القوات المسلحة على أي وجه كان". وهذا الصنف تنطبق عليه الأحكام الخاصة بالعسكريين (مادة 4)، وتُخرجه الدراسة من نطاق تناولها. وأخيرًا، يتمثل الصنف **الثالث** في الأحداث، كطائفة ضيقة من المدنيين أو من طلبة المدارس العسكرية (ينظر المادة 8 مكرر). كما أن الدراسة لن تعنى بدراسة الأحكام الخاصة بهذا الصنف. ينظر حول الفئتين المستبعدتين: الدسوقي، "الرقابة على دستورية القضاء العسكري"، ص 614-618، 624. وحول الفئة المستبعدة الأولى ينظر (يخصص لهم نطاق ولاية قضائية باسم "النطاق الوظيفي"): طه، **اختصاص المحاكم العسكرية**، ص 43-48.

ما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان 8، 10)؛ أو بالتعرض مباشرة للموضوع الدقيق.

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى التعليق رقم(13) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، على المادة (14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية السياسية[224]، حيث إنها أقرت بأن "العهد لا يحظر هذه الفئات من المحاكم"، إلا أنها استطردت بالقول: "إلا أن الشروط التي ينص عليها [العهد] تشير صراحة إلى أن محاكمة المدنيين من جانب مثل هذه المحاكم ينبغي أن تكون استثنائية جدًّا، وأن تجرى بشروط تسمح أساسًا بتوافر جميع الضمانات المنصوص عليها في المادة 14"[225]. وإجمالًا، تتطلع اللجنة إلى أن محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري تكون غالبًا بهدف "التمكن من تطبيق إجراءات استثنائية لا تتفق مع المعايير العادية للعدل".

من أبرز الوثائق الدولية التي تعرضت مباشرة لمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري مشروع المبادئ المتعلقة بإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية (2006)؛ حيث جاء المبدأ رقم(5) منه بالنص على أن "من المفروض، من حيث المبدأ، أن تكون المحاكم العسكرية غير مختصة لمحاكمة المدنيين. وفي جميع الظروف تسهر الدولة على أن تحاكم محاكمُ مدنية المدنيين المتهمين بارتكاب مخالفة جنائية".

بذلك، تبقى الضمانة الأبرز لعدم طغيان القضاء العسكري وتوغله في غير شؤونه، هو وجود نصوص دستورية واضحة، بعيدة ما أمكن عن العمومية والقابلية لسِعة التأويل، فلا يكتفى في تحديد الاختصاص الموضوعي بعبارات من قبيل "الشأن العسكري" أو "جرائم عسكرية"، بل يُعمل ايضًا على تحديدها

---

(224) الصادر عن الدورة 21 للجنة عام 1984. مصدر التعليق: موقع مكتبة حقوق الإنسان في جامعة مينيسوتا: https://bit.ly/3anO0TI

(225) لم يتضمن العهد أي إشارة إلى المحاكم العسكرية، وغالبًا المقصود في التعليق أن توفر الضمانات والمعايير التي نصت عليها المادة (14) من العهد، تفيد ضمنًا بعدم محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري.

بشكل أكثر دقة. وإن أبرز التوجهات الدولية تدعو إلى أن يقتصر اختصاص القضاء العسكري على "الجرائم العسكرية البحتة وجرائم خرق الواجب"، أي تلك الجرائم "التي من شأنها الإساءة إلى مصالح القضاء العسكري"[(226)]. هذه الضمانة تليها ضمانة وجود قضاء دستوري مستقل ونزيه يُعمِل رقابتَه في التشريعات والممارسات المستندة إلى نصوص تلك التشريعات. وبذلك ستتم دراسة محاكمة المدنيين أمام العسكري من حيث التنظيم الدستوري لهذه المسألة (الفرع: أ. أ)، وموقف القضاء الدستوري من محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري (الفرع: أ. ب).

(أ. أ) التنظيم الدستوري لمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري

تعرض الدستور المصري لعام 2014 بنص صريح لمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، بإيراده النص التالي: "لا [تـ]ـجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري، إلا في الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشرًا على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشرًا على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال وظائفهم" (مادة 204/ 2). وأحال إلى القانون تحديد "تلك الجرائم" (مادة 204/ 3).

قبل التعليق على مضمون النص، تجدر الإشارة إلى أن مسلك المشرع الدستوري بتناول هذه المسألة مباشرة هو مسلك حديث لم تختبره مصر ما قبل ثورة 2011. وقد سبق الدستور الساري بذلك، دستور 2012، فأورد النص التالي: "ولا [تـ]ـجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري إلا في الجرائم التي تضر بالقوات المسلحة" (مادة 198/ 2). وأحال إلى القانون تحديد "تلك الجرائم" (مادة 198/ 3). أما الموروث الدستوري السابق للثورة، إضافة إلى

(226) أندرو-غوزمان، **القضاء العسكري**، ص 146.

إعلاني مارس 2011 و8 يوليو 2013، فكان يحيل مباشرة إلى القانون لتنظيم اختصاصات القضاء العسكري، ولا يأتي إلى ذكر أيٍ من اختصاصاته ولو بشكل عام (يُنظر الملحق: 7-و).

على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10-و)، فإن ثلاثة منها فقط - كما سبق أن أشير - تضمنت أحكامًا بخصوص القضاء العسكري/ المحاكم العسكرية (البرتغال وتركيا وتونس)، ومن بينها، وحده الدستور التركي عرض مباشرة لمحاكمة المدنيين، حيث نص على أنه "لا تجوز محاكمة غير العسكريين أمام المحاكم العسكرية إلا في حالة الحرب" (مادة 145/ 2). وأحال إلى القانون تنظيم "الجرائم والأشخاص الخاضعين لولاية المحاكم العسكرية في حالة الحرب"[227]. أما دستورا البرتغال وتونس، فلم يعرضا لهذه المسألة بشكل مباشر.

بالعودة إلى نص الدستور المصري الساري، مقارنة بدستور 2012، يلاحَظ أنه عدَّل صيغة حالات محاكمة المدنيين؛ فمن "الجرائم التي تضر بالقوات المسلحة" في دستور 2012، عدلت الصيغة إلى الجرائم التي فيها "اعتداء مباشر" على طائفة كبيرة من الأهداف أو "المحلات" (في دستور 2014)[228]. وهنا يثار تساؤل حول طبيعة الهدف من التعديل: تضييق لحالات محاكمة المدنيين أم توسيع لها؟

على خلاف الظاهر، جرى توسيع الحالات؛ فصحيح أن الصيغة الأولى كانت من العمومية بما هو قابل للتأويل، إلا أنها كانت محكومة بأن تشكل

---

(227) للتذكير، فبموجب التعديلات الدستورية المستفتى عليها في نيسان/ أبريل 2017، أُلغيت هذه المادة. ينظر الحاشية في الملحق (10-و).

(228) خارج النطاق الزمني للدراسة، شهد نيسان/ أبريل 2019 إقرار رزمة تعديلات دستورية، من بينها ما انصب على هذه المادة (مادة 204/ 2)، بتوسيع نطاق اختصاص القضاء العسكري في محاكمة المدنيين، وذلك من خلال: **أولًا**، حذف كلمة "مباشر" التالية لكلمة "اعتداء"، وبالتالي ما عاد ضروريًا أن يكون الاعتداء مباشرًا، بل يشمل أيضًا الاعتداء غير المباشر. **ثانيًا**، توسيع نطاق الأهداف/ المحلات بشكل أكبر بإضافة العبارة التالية: "أو المنشآت التي تتولى حمايتها". ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، في: http://cutt.us/Jupk1

ضررًا (أي العبرة بالنتيجة: تحقيق الضرر)، فيما باتت في الثانية يكفي أن تشكل اعتداء وإن لم يتسبب الاعتداء بضرر (أي العبرة بالفعل). وصحيح أن صيغة الثانية محصورة أكثر في تعداد محلات الاعتداء، إلا أنها عددت من المحلات ما يغْني عن الحاجة إلى التأويل، خصوصًا مع وجود عبارة "وما في حكمها" عقب المنشآت العسكرية والمعسكرات، بما يطرح أنها تشمل مصالح الجيش الاقتصادية المتنوعة (بما فيها مصانع ومحطات وقود وأندية رياضية وصالات أفراح وغيرها)، ثم إن رئيس هيئة القضاء العسكري على الأقل فسر المادة أو العبارة بأنها تشمل ذلك[229]!

كما أشير سابقًا، شهدت الجمعية التأسيسية الثانية (التي وضعت دستور 2012) نقاشات حامية بخصوص القضاء العسكري، عُرض للعامّ منها سابقًا، أما النقاشات المتعلقة بمحاكمة المدنيين، فكان أبرزَها مسألتان: **الأولى** من حيث المبدأ، وتتعلق بالتقرير بإمكانية محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري من عدمه، **والثانية** تبعية - بعد أن أقرت المسألة الأولى بالإيجاب - من حيث حالات محاكمة المدنيين. واستمر النقاش يدور حول هاتين المسألتين حتى الجلسات الختامية للجمعية.

في ما يتعلق بالمسألة الأولى، كان هناك توجّه لدى جمع من أعضاء الجمعية بحظر محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري جملة وتفصيلًا[230]، بنص جامع مانع، بداعي أن "محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري واحدة من الأسباب التي قامت من أجلها الثورة"[231]، وأن القاضي الطبيعي

---

(229) ينظر مشاركاته في برامج تلفازية: برنامج "هنا العاصمة"، مقدمة البرنامج لميس الحديدي، **قناة CBC**، 1/ 12/ 2013، شوهد في 24/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/igNFmJ (الدقيقة 13:00)؛ برنامج "25/ 30"، مقدم البرنامج إبراهيم عيسى، **قناة ON**، 27/ 11/ 2013، شوهد في 24/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/w3wPNh (الدقيقة 12:40).

(230) من بينهم عصام العريان، القيادي الإخواني البارز.

(231) "اللواء شاهين أمام التأسيسية: لو مش عايزين تحاكموا المدنيين أمام القضاء العسكري.. إلغوه"، **بوابة الاهرام**، تقرير بهاء مباشر وجمال عصام الدين، 28/ 11/ 2012، شوهد في 22/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/sD8GWd

(المدني) سيتعاطى بصرامة مع ممن يرتكب من المدنيين جرائم تتعلق بالقوات المسلحة[232].

رد اللواء بركات (ممثل القضاء العسكري في الجمعية) بدوره على من أثاروا من أعضاء التأسيسية مسألة أنهم حوكموا ظلمًا - في ظل النظام السابق - أمام القضاء العسكري: لم يحاكم أي منكم أمام القضاء العسكري لأنه ارتكب جريمة تدخل في اختصاصه، بل حاكمكم النظام السابق من باب تصفية الحسابات السياسية التي لا علاقة لنا بها بالمطلق[233]. وأضاف: وإن كان يطالب بمحاكمة المدنيين، فهو "لا يسعى إلى اختصاص"، بل "إلى حماية هذا البلد"[234]. أما اللواء شاهين، فكان موقفه أكثر حدية، لدرجة أنه اعتبر أن ما من حاجة إلى وجود القضاء العسكري في حال لا يكون من اختصاصه محاكمة المدنيين، حيث خاطب الجمعية قائلًا: إن كنتم لا تريدون محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، قوموا بإلغائه. وعلينا أن ندرك

---

(232) ينظر مداخلة العريان في جلسة للجمعية: **صوت الشعب**، 2012/11/28، شوهد في 22/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/ygcFLw؛ "اللواء شاهين أمام التأسيسية"، **بوابة الاهرام**.

(233) مشيرًا إلى أن ذلك كان يجري بالاستناد إلى المادة (6) من قانون القضاء العسكري التي كانت تخول الرئيس - قبل إلغائها - تحويل من يريد إلى القضاء العسكري. وبالتالي، فمع إلغاء هذه المادة لا داعي إلى التخوف من اختصاص القضاء العسكري بمحاكمة المدنيين.

(234) ينظر مداخلته في جلسة للجمعية: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 22/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/Rnxw4h؛ في سياق متصل ينظر بشأن محاكمة الإخوان المسلمين أمام القضاء العسكري قبل الثورة: ناثان براون، **القانون في خدمة من؟: المحاكم، السلطة، المجتمع**، ترجمة محمد نور فرحات (القاهرة: إصدارات سطور، 2004)، ص 196-197.

للمفارقة، جاء دفاع اللواء بركات متزامنًا - إلى حد ما - مع حادثة مطالبة القضاء العسكري برفع الحصانة عن أحد نواب مجلس الشعب (النائب زياد العليمي)، للتحقيق معه في تهمة سب رئيس المجلس العسكري وإهانته. ينظر: "القضاء العسكري يطلب رسميًا رفع الحصانة عن العليمي للتحقيق معه في سب المشير"، **المصري اليوم**، تقرير عمرو النادي، 12/ 6/ 2012، شوهد في 22/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/DBvzYG. كما أن القضاء العسكري لم يتوقف خلال تلك الفترة (عهد الرئيس المنتخب) عن محاكمة المدنيين. ينظر: هيومن رايتس واتش، "تعديلات قانون المحاكمات العسكرية المصري تبيح استمرار محاكمة المدنيين"، 7 أيار/ مايو 2012، شوهد في 22/ 9/ 2017، في: https://bit.ly/2YzNQWA

أن حماية الوطن لها الأولوية على حقوق الإنسان. وختم بالقول إن حظر محاكمة المدنيين "لن نقبله" في الجيش[235].

أما وقد حسم النقاش لمصلحة الجانب الداعي إلى إمكانية محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، من حيث المبدأ، بات النقاش منصبًّا على تحديد الحالات التي يخضع فيها المدنيون لتلك المحاكمة. وفي هذا الخصوص، كان هناك ثلاثة مقترحات أساسية: **الأول**، وضع صيغة محددة ومحصورة للحالات (كالتي جاء بها لاحقًا دستور 2014)؛ **الثاني**، الإحالة مباشرة إلى القانون في تنظيمها، من دون وضع أي معيار؛ **الثالث** (وهو الذي استقر عليه الأمر)، الإحالة إلى القانون مع وضع معيار.

في ما يندرج ضمن المقترح الثالث، اقترح أحد الأعضاء المنتمين إلى الإخوان المسلمين (محمد البلتاجي) أن يكون المعيار "في الجرائم التي تضر بالقوات المسلحة"، فقاطعه أحد الأعضاء[236] بالقول: بل "التي تقع على القوات المسلحة". وبدا أن البلتاجي لم يفرق بين التعبيرين، فأقر مقترح المتدخل سريعًا. إلا أن رئيس الجمعية (بحكم اختصاصه في القانون كقاض) أوضح الفارق بين التعبيرين، وتمسك بمقترح البلتاجي الأصلي أكثر من تمسُّك صاحبه به. أما اللواء شاهين، فاقترح معيارًا آخر، وهو الإحالة إلى القانون مع استبعاد أن يشمل اختصاص القضاء العسكري محاكمة المدنيين على الجرائم السياسية أو حرية الرأي والتعبير. وهما المثالان الأبرز اللذان أبدى الأعضاء تخوفهم منهما. في النهاية، قرر رئيس الجمعية أن لجنة الصياغة ستقوم بتقديم مقترح، على أمل أن ينال رضا أغلبية الأعضاء[237]. وبالفعل، جاءت الصيغة النهائية وفقًا لمقترح البلتاجي الذي تمسك به رئيس الجمعية.

---

(235) ينظر مداخلته في جلسة للجمعية: **صوت الشعب**، 28/ 11/ 2012، شوهد في 22/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/qoLmnY (بالأخص، ابتداء من الدقيقة 2:10).

(236) تعذّر التأكد من شخص المتدخل، بحكم تركيز "الكاميرا" على البلتاجي؛ ذلك أن العرض أعلاه جرى بالاستناد إلى تسجيلات مداولات الجمعية التأسيسية (عدة مقاطع فيديو).

(237) ينظر جوانب من نقاشات الجمعية التأسيسية في هذا الخصوص: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 22/ 9/ 2017، https://goo.gl/BR5pLR ،https://goo.gl/Ke5EFN ،https://goo.gl/v9HKjx

شهدت لجنة الخمسين (التي وضعت دستور 2014) أيضًا جدلًا في هذا الخصوص، وأعيد طرح موضوع محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، خصوصًا مع ضغط مؤسسات مدنية للتأثير في اللجنة بحظر تلك المحاكمات جملة وتفصيلًا[238]. لكن بالنتيجة، وكما هو معلوم، جاء الدستور مشرعًا محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري.

(أ. ب) موقف القضاء الدستوري من محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري

إن كان النص الدستوري الذي أجاز محاكمة المدنيين جاء متأخرًا، بعد الثورة، فإن القضاء العسكري المصري يحاكم المدنيين قبل ذلك بزمن طويل. حتى قبل صدور القانون الساري الذي يعود للعام 1966[239]. وقد بررت المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون 1966 محاكمة العسكريين والمدنيين على ذات الجرائم بالقول[240]: "القوات المسلحة أولى بمحاسبة من يعتدي على أمنها أو سلامتها أو مصالحها بالإضافة إلى سرعة الإجراءات المتبعة في المحاكمات العسكرية والفصل فيهما مما يحقق الردع العام [...]. علاوة على ما يتطلبه نظر هذه القضايا من ضرورة توافر الخبرة العسكرية فيمن ينظرها لتعلقها بشـ[ـؤ]ون عسكرية واستلزام مناقشة شهود عسكريين". وأضافت المذكرة: "وغني عن البيان أن هذه الجرائم قد يكون منصوصًا عليها في القانون العسكري أو قانون العقوبات العام أو أي قوانين أخرى [،] إذ إن معيار الاختصاص هنا هو ما تستهدفه هذه الجرائم بالنسبة لأمن أو سلامة أو مصالح القوات المسلحة وهو معيار موضوعي".

---

(238) ينظر تقرير حول ندوة عقدها المجلس القومي لحقوق الإنسان في تشرين الأول/ أكتوبر 2013 (تزامنًا وانعقاد جلسات لجنة الخمسين): حنان كمال، "في القضاء العسكري والمدنيين: حدود الاختصاص ومدى الاستقلالية (رؤية حقوقية)"، مجلة **النهضة** (مصر)، مج 15، العدد 1 (كانون الثاني/ يناير 2014)، ص 195-200.

(239) كان مشروع دستور 1954 حظر محاكمة المدنيين جملة وتفصيلًا (مادة 20)، إلا أن دستور 1956 (أول دستور بعد ثورة 1952) لم يأخذ بهذا الحكم، مفضلًا عدم التطرق إلى اختصاصات القضاء العسكري في الأصل.

(240) المذكرة ملحقة بالنسخة الرسمية الأصلية من القانون كما تنشره شبكة قوانين الشرق.

بالحديث عن الاختصاص أو "المعيار الموضوعي"، فإن المادة (5) من القانون المذكور نظمته، بشكل أساسي، وهي المادة التي كان لها نصيب من أن تمسها ثلاثة تعديلات، اثنان في عام 1968 وواحد في عام 2010. والملاحَظ بخصوص تلك التعديلات أنها أخذت مسارين: **الأول**، مسار مزيد من التفصيل لطبيعة المحلات التي يقع عليها الاعتداء، **والثاني**، مسار التوسعة في الاختصاص[241]. إضافة إلى هذه المادة، كانت المادة (6) تقرر سريان "أحكام هذا القانون على الجرائم المنصوص عليها في الباب[ين] الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات العام، التي تحال إلى القضاء العسكري بقرار من رئيس الجمهورية". وبعد جملة من التعديلات التي مست هذه المادة، أُلغيت في عام 2012، بموجب قانون سنّه مجلس الشعب[242]، وذلك بحكم

---

(241) ينظر التعديل الذي طرأ على المادة ما بين النص الأصلي والتعديل الذي أجراه قانون رقم 138 لسنة 2010:

النص الأصلي (1966)	النص المعدل (2010)
"تسري أحكام هذا القانون على كل من يرتكب إحدى الجرائم الآتية: 1 - الجرائم التي ترتكب ضد أمن أو سلامة أو مصالح القوات المسلحة. 2 - الجرائم المنصوص عليها في قوانين الخدمة العسكرية والوطنية. 3 - الجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو الأماكن أو الأشياء أو المحلات التي يشغلها العسكريون لصالح القوات المسلحة أينما وجدت".	"تسري أحكام هذا القانون على كل من يرتكب إحدى الجرائم الآتية: (أ) الجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو الأماكن أو المحلات التي يشغلها العسكريون لصالح القوات المسلحة أينما وجدت. (ب) الجرائم التي تقع على معدات ومهمات وأسلحة وذخائر ووثائق وأسرار القوات المسلحة وكافة متعلقاتها. (ج) الجرائم التي تقع في المناطق المتاخمة لحدود الجمهورية ويصدر بتحديد هذه المناطق والقواعد المنظمة لها قرار من رئيس الجمهورية. (د) الجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثالث والرابع والخامس وكذا في المادة 137 مكررا (أ) من الباب السابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وفي الباب الخامس عشر من الكتاب الثالث من القانون المذكور إذا ارتكبها أحد العاملين في المصانع الحربية أو ارتكبت ضده. وكذلك جميع الجرائم التي تقع على منشآت أو آلات أو معدات أو مهمات المصانع الحربية أو على أموالها أو المواد الأولية التي تستخدمها أو على وثائقها أو أسرارها أو أي شيء آخر من متعلقاتها".

(242) بموجب قانون رقم 21 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 مكرر "ب" (9 آيار/مايو 2012).

ما كانت تثيره هذه المادة من امتعاض المدنيين وخشيتهم من اختصاصات القضاء العسكري[243]، في ضوء سوء صيت تطبيقها أعوامًا طويلة، كانت فيها موضع استنكار منظمات دولية[244].

بخصوص هاتين المادتين (5-6) كان للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر فيهما في أكثر من مناسبة، إلا أن شح القرارات يحول دون استقراء اتجاه المحكمة بشكل كاف بما يسمح ببلورة ملاحظة عامة (قاعدة). وكانت المسألة الأساسية في أغلب القرارات المتوافرة هي اختصاص الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاءين العسكري والعادي.

كما سبق أن أشير، فحتى عام 2012، كان للقضاء العسكري بنص صريح - بموجب قانونه - صلاحية الفصل في تنازع اختصاصه مع أي جهة قضائية أخرى (مادة 48). كما هو معلوم، فإن حالات تنازع الاختصاص القضائي متعددة. وقد منح المشرع المصري المحكمة الدستورية - وفقًا للقاعدة العامة - الفصل في ثلاث حالات: **الأولى** التنازع الإيجابي بتمسك محكمتين بنظر ذات القضية؛ **الثانية** التنازع السلبي بتخلي كلتيهما عنها؛ **الثالثة** التنازع في تنفيذ حكمين صادرين عن محكمتين مختلفتين[245]. ولم يحدد قانون القضاء العسكري، في نصه على اختصاص القضاء العسكري بالفصل في

---

(243) أشير سابقًا إلى هذه المادة عند تناول نقاشات الجمعية التأسيسية بشأن القضاء العسكري، وكيف أن ممثل القضاء العسكري (اللواء بركات) ذكّر الأعضاء بإلغاء هذه المادة لطمأنتهم إلى أن السند القانوني الذي كان يحال بموجبه المدنيون إلى القضاء العسكري في غير الاختصاص الموضوعي الدقيق للقضاء العسكري ما عاد قائمًا. وفي السياق ذاته، استنكر اللواء شاهين إقحام المادة (6) في القانون الأصلي، التي كانت، في رأيه، قد ظلمت القضاء العسكري أكثر مما ظلمت المدنيين. واستطرد بالقول إنه كان في وسع المجلس العسكري إلغاء هذه المادة قبل أن ينتقل الاختصاص التشريعي إلى مجلس الشعب، إلا أن المجلس العسكري حبذ أن يمنح شرف إلغاء هذه المادة لمجلس الشعب! ينظر مداخلته: **صوت الشعب**، [د. ت.]، شوهد في 22/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/qoLmnY

(244) ينظر:
Joseph Kechichian & Jeanne Nazimek, "Challenges to the Military in Egypt," *Middle East Policy*, vol. 5, no. 3 (September 1997), pp. 131-133.

(245) المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979، **الجريدة الرسمية**، العدد 36 (6 أيلول/ سبتمبر 1979)، ص 530-538.

التنازع، حالة بعينها، وبالتالي تُقرأ على عموميتها، بما يمنع المحكمة الدستورية العليا من ممارسة اختصاصها الأصيل والعام في الفصل في تلك التنازعات. لكن على الرغم من ذلك، تُظهر الممارَسة أن المحكمة الدستورية فعلت اختصاصها تجاه الحالتين الثانية والثالثة. تعلقت هاتان الحالتان بالمادة (5) من قانون القضاء العسكري، وفيهما حكمت لمصلحة القضاء العادي[246].

أما بخصوص الحالة الأولى (التنازع الإيجابي)، فإن المحكمة الدستورية سلمت بهذا الاختصاص للقضاء العسكري. وتعلقت التجربة التالي عرضها بالمادة (6) من قانون القضاء العسكري التي كانت – حتى عام 2012 – تمنح رئيس الجمهورية اختصاص إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري. ففي بداية التسعينيات، ثار خلاف بين المحكمة الإدارية العليا والمحكمة العسكرية العليا حول تفسير هذه المادة؛ ففيما كانت الأولى تفسرها تفسيرًا ضيقًا، كانت الثانية تتوسع في تفسيرها. ولذلك عمد مجلس الوزراء إلى طلب تفسير لنص المادة المذكورة من المحكمة الدستورية. وكانت النتيجة أن صدر "التفسير في صالح السلطة الواسعة للرئيس"، على "رغم أن المحكمة الدستورية العليا كان يجب أن تكون متعاطفة" مع التوجه الداعي إلى عدم دستورية محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري[247]. وبالعودة إلى القرار التفسيري للمحكمة[248]، يلاحَظ

---

(246) ينظر بخصوص الحالة الثانية (التنازع السلبي): قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 11 لسنة 11 قضائية-"تنازع"، صادر بتاريخ 4/5/1991. متوافر على موقع الدكتور عاطف سالم، في: https://goo.gl/MNT4dd. وينظر بخصوص الحالة الثالثة (التنازع في تنفيذ حكمين): قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 9 لسنة 25 قضائية-"تنازع"، صادر بتاريخ 4/4/2004. متوافر على موقع الدكتور عاطف سالم، في: https://goo.gl/QgrCT7، لعل من المثري الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية في قرارها الأخير حكمت بتنفيذ حكم القضاء العادي بالبراءة، قبالة حكم القضاء العسكري بالإدانة (الحبس عامًا واحدًا).

(247) براون، **القانون في خدمة من؟**، ص 197-198. يشير براون إلى أن قرار المحكمة الدستورية صادر في عام 1992، إلا أن القرار الذي تجري الإشارة إليه هنا صادر في عام 1993. وعلى الأرجح أن براون يقصد القرار ذاته التي تشير إليه الدراسة، بحكم تشابه الحيثيات التي يشير إليه براون والحيثيات الواردة في القرار قيد البحث. خصوصًا في ضوء تعذّر الوصول إلى قرار للمحكمة في هذا الخصوص في عام 1992.

(248) قرار المحكمة في طلب التفسير رقم 1 لسنة 15 قضائية-"تفسير"، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 مكرر (30 كانون الثاني/ يناير 1993).

أنها أسست تفسيرها "على ضوء المصلحة الاجتماعية" من تقرير الاختصاص للرئيس، إضافة إلى الأعمال التحضيرية للتشريع موضع التفسير.

عقّب براون على نتائج هذا التفسير بالقول إنه أُسيء فهمه، "باعتباره موافقة [من المحكمة الدستورية] على اختصاص المحاكم العسكرية بمحاكمة المدنيين"[249]. لا يبدو أن الأمر سوء فهم؛ فعندما نظرت المحكمة في عام 2014 بطعن قُدّم في عام 1995، بعدم دستورية المادة المذكورة (التي كانت قد ألغيت قبل عامين)[250]، قررت عدم قبولها بداعي أن "المحكمة العليا" (التي ورثت اختصاصها المحكمة الدستورية) قررت سابقًا دستورية هذه المادة في حكمين سابقين لها في عام 1976[251].

بذلك، يبقى موقف المحكمة الدستورية غير واضح بشكل جلي؛ فهي من جهة ناصرت مبدأ المحاكمة أمام القاضي الطبيعي بخصوص المادة (5)، لكنها ناصرت ممارسة القضاء العسكري في محاكمة المدنيين بخصوص المادة (6). جوهر التمييز بين المادتين أن الأولى تطبَّق في الأحوال العادية، فيما الثانية تطبَّق في حالة الطوارئ. وبالتالي، ربما كان موقف المحكمة مستندًا إلى هذا التمييز. ولكن في الواقع فإن كلتا المادتين طُبقتا في ظل حالة الطوارئ التي طغت على عمر الجمهوريتين الأولى والثانية.

ب- تقييد حرية الرأي والتعبير تجاه الشؤون العسكرية

كفل العديد من المواثيق الدولية حرية الرأي والتعبير، ولعل أبرزها وأهمها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ إذ تنص المادة (19/ 2)

---

(249) براون (مؤلف ومحرر)، **القانون في خدمة من؟**، ص 198.

(250) قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 72 لسنة 17 قضائية - "دستورية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 46 مكرر (16 تشرين الثاني/ نوفمبر 2014)، ص 21-26.

(251) هما قرارا المحكمة العليا في القضيتين التاليتين: رقم 12 لسنة 5 قضائية - "دستورية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 20 (13 أيار/ مايو 1976)؛ ورقم 1 لسنة 7 قضائية - "دستورية"، **الجريدة الرسمية**، العدد 50 (9 كانون الأول/ ديسمبر 1976).

منه: "لكل إنسان حق في حرية التعبير"[252]. لم يطلق العهد هذه الحرية، بل أجاز "إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة" (مادة 19 / 3).

كفلت الدساتير المصرية - قبل وبعد الثورة - حرية الرأي والتعبير، إلا أن أيًا منها لم يضع عليها قيدًا خاصًّا في ما يتعلق بالشؤون العسكرية. وفي الوقت الذي قيدت فيه دساتير ما قبل الثورة - إضافة إلى إعلاني مارس 2011 و8 يوليو 2013 - هذه الحرية بشكل عام، بما ينظمه القانون أو "في حدود القانون"[253]، فإن دستوري 2012 و2014 أطلقا -نوعًا ما- هذا الحق، حيث نصت المادة (65/ 2) من دستور 2014 على أن "لكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو بالكتابة، أو بالتصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر". والحكم ذاته أورده دستور 2012 (مادة 45/ 2)، مع بعض التباين في الصياغة[254].

إن الحديث عن حرية الرأي والتعبير يتطلب بالضرورة الخوض في حرية الإعلام، باعتبار الأخيرة أحد أبرز التطبيقات المشتقة من الأولى. وفي ما يتعلق بحرية الإعلام، لم يختلف تعامل المواثيق الدستورية المصرية معها بين قبل الثورة وبعدها، حيث حرصت تلك المواثيق، ابتداء من دستور 1971[255]،

(252) وأضافت: "ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها".

(253) ينظر المواد: (12) من إعلان مارس 2011، (47) من دستور 1971، (35) من دستور 1964، (44) من دستور 1956، (14) من دستور 1930، (14) من دستور 1923.

(254) ليس معنى ذلك أن الدستور يحظر تقييد حرية التعبير بشكل مطلق، بل أحال إلى القانون ضمنيًا تنظيمها (والحقوق والحريات الأخرى)، على "ألا يجوز لأي قانون ينظمـ[ـها] [...] أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها". (المادة 92/ 2 من دستور 2014، والمادة 81/ 2 من دستور 2012).

(255) قبل ذلك علقت الدساتير كفالة هذه الحرية على أن تكون بحدود القانون، من دون وضع استثناءات مباشرة. ويُحسَب لدستوري الملكية (1923 و1930) عنايتهما أكثر بالنص على الضمانات. ينظر المواد: (36) من دستور 1964، (45) من دستور 1956، (15) من دستور 1930، (15) من دستور 1923.

على أن تضع استثناءات صريحة على "حرية الصحافة والطباعة والنشر وسائر وسائل الإعلام"[256]. وفيما كان دستور 1971 وإعلانا مارس 2011 و8 يوليو 2013 تجيز استثناءً فرض الرقابة على وسائل الإعلام "في حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب"، على أن تكون هذه الرقابة "محددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي، وذلك كله وفقًا للقانون"[257]، فإن دستوري 2012 (مادة 48) و2014 (مادة 71) قصرا الظرف على "زمن الحرب أو التعبئة العامة"، وليس "الطوارئ". وفي ذلك تقدم نحو تعزيز حماية هذه الحرية على المستوى الدستوري، بحكم أن حالة التعبئة العامة أكثر ندرة في التطبيق من حالة الطوارئ. بل وأكثر من ذلك، فإن هذين الدستورين كفلا أول مرة الحق في الوصول إلى المعلومات (وهو متطلب أساسي لحرية الإعلام، والرأي والتعبير عمومًا). وفيما نص دستور 2012 صراحة على وجوب ألا يتعارض ذلك مع "الأمن القومي" (مادة 47)، فإن دستور 2014 لم يتعرض لهذا القيد، محيلًا إلى القانون تنظيم هذا الحق (مادة 68)[258].

على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، فإن مسلك الدستورين المصريين الأخيرين يقاربان مسلك الدستورين التركي (مادة 28) والجزائري (المادتان 50-51)، فيما يقارب مسلك المواثيق الدستورية المصرية الأخرى مسلك الدستور الفرنسي (مادة 34). أما الدستور الجنوب أفريقي،

---

(256) الصيغة التقليدية للإشارة إلى حرية الإعلام في المواثيق الدستورية المصرية، ابتداء من دستور 1971. وقبل ذلك لم تكن تتضمن عبارة "وسائر وسائل الإعلام"، بحكم أن وسائل الإعلام كانت في ما مضى تقتصر على الإعلام المطبوع.

(257) نص مطابق في المادة (48) من دستور 1971، والمادة (13) من إعلان مارس 2011. وإلى حد كبير النص ذاته في إعلان 8 يوليو 2013، إلا أنه لم يتضمن الإشارة لـ "السلامة العامة"، واكتفى بـ "أغراض الأمن القومي" (مادة 8).

(258) كما نص دستور 2014 على وجود "المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام" كـ "هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري"، ومن مسؤولياتها "ضمان وحماية حرية الصحافة والإعلام المقررة بالدستور، والحفاظ على استقلالها وحيادها وتعدديتها وتنوعها"، و"ضمان التزام الصحافة ووسائل الإعلام بأصول المهنة وأخلاقياتها، ومقتضيات الأمن القومي" (مادة 211).

فهو استوعب مبدأ الاستثناء، إلا أن ليس من بين حالات الاستثناء ما يتعلق بالأمن القومي (مادة 16). هذا ويبقى الدستوران التونسي (الفصلان 31-32) والبرتغالي (مادة 38) هما الأكثر ضمانة لحرية الإعلام والوصول إلى المعلومات، بعدم وضعهما أي قيود أو استثناءات.

قبالة الكفالة الدستورية لحرية الرأي والتعبير، وحرية الإعلام خصوصًا، فإن النظام القانوني المصري يفرض حظرًا على نشر أي أخبار حول الجيش (الفرع: ب. أ)، بما يقود بالنتيجة إلى تعذّر الرقابة الإعلامية والمجتمعية على الجيش وشؤون الدفاع (الفرع: ب. ب).

(ب. أ) حظر القانون لنشر أخبار حول الجيش

اهتم المشرع العادي المصري، منذ بداية الجمهورية الأولى، بتقييد حرية الرأي والتعبير في ما له علاقة بالشؤون العسكرية؛ حيث صدر في العام 1956 قانون خاص حمل اسم "حظر نشر أية أخبار عن القوات المسلحة" (قانون حظر النشر)[259]. نصت مادته الأولى على أن "يُحظر نشر أو إذاعة أي أخبار عن القوات المسلحة وتشكيلاتها وتحركاتها وعتادها وأفرادها وعلى العموم كل ما يتعلق بالنواحي العسكرية والاستراتيجية بأي طريق من طرق النشر أو الإذاعة إلا بعد الحصول مقدمًا على موافقة كتابية من القيادة العامة للقوات المسلحة"، فيما نصت المادة (2) على العقوبة: "كل من يخالف أحكام هذا القانون يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 100 جنيه إلى 500 جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين وذلك إذا ارتكبت الجريمة في زمن السلم [،] وبالسجن إذا ارتكبت في زمن الحرب".

في تبرير صدور هذا القانون، نصت المذكرة الإيضاحية لمشروعه على أنه جاء في ضوء "ما لتشكيلات الجيش وتجهيزاته وعتاده من أهمية بالغة من ناحية أمن الدولة وسلامتها في الداخل والخارج مما يقتضي إحاطتها دائمًا بسياج من

(259) قانون رقم 313 لسنة 1956، **الوقائع المصرية**، العدد 66 مكرر "ب" (18 آب/أغسطس 1956)، ص 1.

السرية التامة والحيلولة دون تسرب أنبائها إلى الجهات التي تفيد منها في النيل من صالح البلاد"[260].

سرعان ما ألغي هذا القانون صراحة بموجب تعديل على قانون العقوبات العام، بحكم أن التعديل قرر إضافة حكم المادة (1) من قانون حظر النشر إلى قانون العقوبات، معتبرًا ذلك الحكم "سرًّا من أسرار الدفاع"، ومغلظًا العقوبات المقررة[261]. لكن الغريب، وغير المفهوم تقنيًا، أن على الرغم من إلغاء قانون حظر النشر صراحة، صدر قانون آخر في العام 1967 (عشية الحرب) بتعديل المادة (1) منه! بما يشمل مساءلة مؤلف المادة أو واضعها لا ناشرها فحسب. كما أنه حدد أن الشخص المفوض بالإذن بالنشر هو "مدير إدارة المخابرات الحربية"[262].

في نهاية الأمر، فإن حظر النشر ما زال قائمًا إلى اليوم، سواء بموجب قانون حظر النشر الذي ألغي ثم عُدل! أو بموجب قانون العقوبات العام الذي لا يزال ينص على الأحكام ذاتها[263].

(ب. ب) تعذّر الرقابة الإعلامية والمجتمعية على الجيش وشؤون الدفاع

الأصل أن "تكون وسائل الإعلام في الديمقراطيات حرةً في تقصي أوضاع القوات المسلحة وإعداد تقارير بشأنها، عاملةً بذلك بوصفها مشرفًا على الجيش

---

(260) المذكرة الإيضاحية مرفقة بالقانون كما تنشره شبكة قوانين الشرق.

(261) ينظر بخصوص الجريمة المادة (85/ 3)، وبخصوص العقوبات المواد (80، 80أ، 80ب)، في قانون العقوبات كما عدلهما القرار بقانون رقم 112 لسنة 1957، **الوقائع المصرية**، العدد 39 مكرر "د" (19 أيار/ مايو 1957)، ص 1-7. ألغى هذا القرار بقانون قانون حظر النشر بموجب المادة (1) منه.

(262) قانون رقم 14 لسنة 1967، **الجريدة الرسمية**، العدد 60 (11 أيار/ مايو 1967).

(263) يستند أيضًا للوصول إلى ذات النتيجة، بالإشارة إلى قانون رقم 313 لسنة 1956 وتعديله بالقانون رقم 14 لسنة 1967، دون الإشارة إلى إلغاء الأول بموجب تعديل على قانون العقوبات: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، **تقرير مؤتمر حكم القطاع الأمني في مصر: العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر**، مونترو، سويسرا، 2-4 نيسان/ أبريل 2014، ص 14، في:
https://bit.ly/3yozeW9;

وفي سياق متصل ينظر:
Philippe Droz-Vincent, "Changes in Civil- Military Relationships after the Arab Spring," in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring*, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016), p. 342.

لحساب المجتمع ومصدرًا مهمًا للمعلومات حول الشؤون العسكرية". ويجب أن يتاح لها الاطلاع على "مجريات الأمور في المؤسسة الدفاعية-الأمنية، [من] دون تعريض الأسرار العسكرية للخطر". إلا أن المؤسسات الإعلامية، "حتى في الدول الديمقراطية، تتعرض لضغوط تمارسها الدولة لكي تثبّت روايةً منحرفةً عن الحقيقة"(264).

بوجود أحكام قانونية تحظر أي أخبار تتعلق بالجيش في مصر (كما سبق أن أشير)، يتعذر الحديث عن رقابة إعلامية على الجيش أو شؤون الدفاع، بل يتعذر أن تكون هناك أي معلومات خارج القناة التي يحددها الجيش ذاته(265)، وهي المعلومات التي تكون إما شحيحة وإما دعائية (رواية الجيش). وهناك من يرى أن النظام القانوني المصري لطالما كان يتيح مجالًا - ولو ضيقًا - لانتقاد رئيس الجمهورية، إلا أنه يحظر دائمًا انتقاد الجيش(266). وفي السياق ذاته، هناك من يرى في الاختصاص الدستوري للقضاء العسكري المصري في محاكمة المدنيين، ما يشكل خطرًا على وسائل الإعلام، خشية تعرضها للمساءلة أمامه، وبما ينتهك بالضرورة الحق في محاكمة عادلة وحرية الرأي والتعبير(267).

بالحديث عن رواية الجيش في مصر، كان من بين نتائج مؤتمر عقده مركز "الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة" (DCAF) في جنيف أن سبب تمتع الجيش "بشعبية عالية بشكل مستمر"، وفقًا لما تظهره استطلاعات الرأي(268)،

---

(264) باراني، "القوات المسلحة"، ص 88. وفي سياق متصل ينظر: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 68-69.

(265) ينظر عمومًا حول رقابة الإعلام على شؤون الدفاع والإشكالات المثارة في هذا الخصوص:
Laura R. Cleary, "Transparency and Accountability," in: *Managing Defence in a Democracy*, Laura R. Cleary & Teri McConville (eds.) (London/New York: Routledge, 2006), pp. 62-63.

(266) ينظر: توفيق أكليموندوس، "الجيش والدستور في مصر: المعادلة الراهنة"، مشروع إصلاح الدستور، مبادرة الإصلاح العربي (11 أيار/ مايو 2012)، ص 2، في: https://goo.gl/ch9Mzn

(267) سوجيت شودري وريتشارد ستايسي، "دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية: تقاسم السلطة الأفقي في الإطار شبه الرئاسي (دراسة تحليلية)"، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز التحولات الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك. تموز/ يوليو 2013، ص 18، في: https://goo.gl/ut9BWR

(268) الإشارة بصورة خاصة إلى استطلاع للرأي أجرته "منظمة غالوب" في كانون الأول/ ديسمبر 2013. بلغت شعبية الجيش فيه حوالى 90 في المئة.

"يكمن في قدرة القوات المسلحة على إنشاء روايات/ تقارير مقنعة ونشرها وقدرتها على ممارسة الضغط على الكيان الصحـ[ـا]في المحلي، مما يضمن نشر هذه الروايات/ التقارير". ويساعد في ذلك أن الدولة "تحمي" روايات الجيش "وتنشرها من خلال المناهج التعليمية والكتب المدرسية ووسائل الإعلام الحكومية، مما يجعلها المؤثر السائد في المجتمع المصري". كما أن وكالات الأنباء الحكومية والخاصة "تتعرض" لـ"ضغوط مكثفة" من الجيش والمؤسسات الأمنية "لاحترام الخطوط الحمراء الصارمة" وفقًا لمحددات قانون حظر النشر[269].

نتيجة لهذا الوضع، ما زالت مصر تحظى بتقويمات متدنية في حرية الرأي والتعبير، وفقًا لتقارير منظمة "فريدوم هاوس" (Freedom House)؛ حيث إن تقويم المنظمة لحرية الصحافة في مصر خلال الـ 15 عامًا الأخيرة (2002-2017) كان بدرجة "غير حرة" لأغلب الأعوام، فيما تحسن قليلًا في أربع سنوات فقط (2008، 2009، 2010، 2012)، لتستحق تقويمًا بدرجة "حرة جزئيًا"[270]. أما على صعيد الترتيب في مدى الحرية، فإن مصر في تقرير عام 2017 - على سبيل المثال - حظيت بترتيب 165 على المستوى الدولي، و11 على المستوى الإقليمي (الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)[271].

(269) مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، **تقرير مؤتمر حكم القطاع الأمني في مصر**، ص 14. لمزيد من التفصيلات، ينظر:
Romuald Bolliger, Mohamed Elmenshawy & Ragnar Weilandt, "The Military, the Media and Public Perceptions in Egypt: Communication and Civil-Military Relations," Egypt Civil-Military Relations Conference Paper Series (3), The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2016, at: https://bit.ly/2YF9bhu

وفي سياق متصل ينظر:
Robert Springborg, "Learning from Failure: Egypt," in: The *Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei (eds.) (London/New York: Routledge, 2013), pp. 93, 99-100.

(270) ينظر صفحة مصر عبر موقع المنظمة: https://freedomhouse.org/country/egypt (لا تظهر البيانات أعلاه على الرابط مباشرة، بل تطلب مراجعتها اختيار كل عام بشكل خاص، علمًا بأن المنظمة تنشر تقويمها ابتداء من عام 2002).

(271) Freedom House, *Freedom of The Press 2017*, Press Freedom's Dark Horizon (April 2017), p. 26, at: https://bit.ly/2YClYB8

2 – امتيازات الجيش خلال الظروف الاستثنائية

"سلامة الشّعب هي الشّرعة الأسمى". بهذا التعبير لخص الفيلسوف الروماني شيشرون فكرته حول نظرية الظروف الاستثنائية كدلالة على مخالفة هذه النظرية مبدأ سمو الدستور أو استثناء عليه[272]، أو خروجًا عن مبدأ المشروعية[273]. وبالحديث عن الدستور، فإنه في النظام القانوني اللاتيني أو المدني (Civil Law)، الذي تنتمي إليه مصر[274]، ينظم الصلاحيات وحدودها في الظروف العادية، وهو ينظمها كذلك في الظروف الاستثنائيّة، ولكن ليس بدقّة الحبكة ذاتها، لتقنينها في الظروف العادية، حيث يغلب عليها بخصوص الظروف الاستثنائية الاقتصار على الطابع الشكلي، ليترك مساحة للسلطة التقديرية لرئيس الدولة (أو الجهة المخولة بممارستها)، وذلك اتفاقًا وطبيعة الظروف الاستثنائية وحاجتها إلى صلاحيات متوائمة معها لا يمكن التنبؤ التشريعي لها بالكامل[275].

بعد خلاف حول أساس نظرية الظروف الاستثنائية[276]، استقر الفقه

---

(272) عقل عقل، "الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري"، في: **المجلس الدستوري: الكتاب السنوي 2013**، مج 7 (بيروت: المجلس الدستوري - الجمهورية اللبنانية، [د. ت.])، ص 207.

(273) وجدي ثابت غبريال، **السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية: طبقًا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1988)، ص 13.

(274) يختلف التعاطي مع الظروف الاستثنائية بين نظام قانوني وآخر. ينظر بخصوص النظام الأنكلوسكسوني (القانون المشترك): طعيمة الجرف، **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون** (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 1973)، ص 101-103؛ جعفر عبد السادة الدراجي، **تعطيل الدستور: دراسة مقارنة** (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2008)، ص 85-86.

(275) رشاد توام وعاصم خليل، "مقاربات نظرية جديدة في النظام شبه الرئاسي على ضوء الإقبال العربي عليه"، **المجلة القانونية التونسية** (تونس) (كانون الأول/ ديسمبر 2019)، ص 209؛ ينظر: مارك تشنت، "القانون الدستوري المقارن"، في: **كتاب أكسفورد للقانون المقارن**، المجلد الثاني، ترجمة محمد سراج، تحرير ماثياس ريمان ورينهارد زيمرمان (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2010)، ص 1823-1824.

(276) ينظر: الجرف، **مبدأ المشروعية**، ص 91-94؛ كاظم علي الجنابي، **سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة** (القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015)، ص 19-22.

المعاصر بتأسيسها على "فكرة الضرورة"[277]. وتعرَّف حالة الضرورة بأنها "تلك الحالة من الخطر الجسيم التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر، ومواجهة الأزمات". وهي بالتالي "إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع. وتعفى الإدارة من المسؤولية عن هذا العمل بالنظر إلى الظروف التي لابست اتخاذه [على] رغم ما فيه من عناصر تؤدي - في الظروف العادية - إلى عدم مشروعيته"[278]. وبذلك جاء ابتداع الفكر القانوني لهذه النظرية للموافقة بين اعتبارين: الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية، وضرورة مواجهة الأخطار المهددة لمصالح الدولة[279].

تتعدد آليات الظروف الاستثنائية أو حالاتها؛ ففي فرنسا - على سبيل المثال - هناك ثلاث آليات رئيسة، اثنتان منها سندها التشريعي المباشر هو الدستور: وهما الحالة الاستثنائية (l'état d'exception) (مادة 16)، وحالة الحصار (l'état de siege) (مادة 36). أما الحالة الثالثة، فسندها تشريع عادي سابق على الدستور، هو قانون حالة الطوارئ/ الاستعجال (l'état d'urgence) رقم (385-55) الصادر في عام 1955. وفي ما يتعلق بالدور الأمني للجيش خلال هذه الحالات، فمن الوارد إشراكه في الحالة الاستثنائية (إذ إن للرئيس اتخاذ "التدابير التي تقتضيها هذه الظروف")، وتنتقل إليه - مباشرة - السلطات المدنية الأمنية في حالة الحصار، فيما تدخّله ممكن في حالة الطوارئ بناء على تفويض من السلطات المدنية[280].

أما في مصر، فهناك آليتان أو حالتان رئيستان: حالة الطوارئ وحالة التعبئة العامة. وقد خبرت في الأعوام الأولى من عمر الجمهورية الأولى حالة

---

(277) ينظر: الجنابي، **سلطات رئيس الدولة**، ص 22-25؛ الدراجي، **تعطيل الدستور**، ص 82-84.

(278) غبريال، **السلطات الاستثنائية**، ص 23-24.

(279) المرجع نفسه، ص 13.

(280) ينظر: دوهاميل وميني، **المعجم الدستوري**، ص 705-708. تجدر الإشارة إلى أن الدستور الفرنسي لم يشر إلى حالات تدخل الجيش صراحة.

الأحكام العرفية، إلا أنها أُلغيت في نهاية الخمسينيات[281]. كما يُستبعد - من حيث المبدأ - تناول حالة الحرب من بين الظروف الاستثنائية، بحكم ندرتها في التطبيق من جهة، ولانصراف الدور الأبرز للجيش فيها على الخارج من جهة أخرى. وإضافة إلى حالتي الطوارئ والتعبئة العامة، اللتين تندرجان ضمن الحالات الاستثنائية بالمعنى الدقيق (الفرع: أ)، هناك حالة أخرى متمايزة، لم يسبق التنظير لها ضمن الحالات الاستثنائية، وهي حالة مساهمة الجيش بحفظ الأمن الداخلي خلال الاضطرابات (الفرع: ب).

أ- دور الجيش في الحالات الاستثنائية بالمعنى الدقيق

على الرغم من التنظيم الدستوري والقانوني لكلتا الحالتين، وعلى خلاف حالة الطوارئ (الفرع: أ. أ) التي خبرتها مصر طويلًا، فإن حالة التعبئة العامة (الفرع: أ. ب) لم تُختبَر إلا في حالات نادرة وتاريخية، ولكنها مع ذلك كانت موضع جدل خلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية.

(أ. أ) دور الجيش في حالة الطوارئ

تقر المواثيق الدولية بإعلان حالة الطوارئ أو أيٍّ من الحالات الاستثنائية؛ فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (مادة 4) يجيز "للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد". إلا أن العهد اشترط "عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز"، وحظر أن تمس تلك التدابير بجملة من الحقوق الأساسية[282].

(281) جرى إلغاؤها بموجب القانون رقم 270 لسنة 1956، إلا أن المشرع بقي حتى عام 1959 يمدد استمرار العمل بالقانون رقم 67 لسنة 1951 بسريان حالة الأحكام العرفية على منطقتي سيناء والبحر الأحمر. وخلال هذه الفترة، صدر قانون حالة الطوارئ رقم 162 لسنة 1958، وهو القانون الساري الآن مع جملة من التعديلات التي أُدخلت عليه خلال الأعوام السابقة.

(282) وفقًا للإحالة الواردة في المادة (4/ 2) تحظر مخالفة أحكام المواد ذات العلاقة بالحق في الحياة (مادة 6)، حظر التعذيب (مادة 7)، حظر الاسترقاق والعبودية (مادة 8/ 1-2)، حظر السجن لعدم الوفاء بالتزام تعاقدي (مادة 11)، عدم رجعية قانون العقوبات (مادة 15)، حق الاعتراف بالشخصية القانونية (مادة 16)، حرية الاعتقاد (مادة 18).

عادةً، تنظم الدساتير (في النظام القانوني اللاتيني كمصر) حالة الطوارئ بالنص على الجهات صاحبة الاختصاص بإعلانها والرقابة عليها، وأبرز شروط وضمانات تفعيلها، ثم يحيل تنظيمها إلى القانون. وفي هذا الخصوص، نادرًا ما نجد دستورًا ينص على صلاحيات أو دور الجيش خلال إعلان حالة الطوارئ. إن هذا الوصف يقارب جدًّا مسلك الدساتير المصرية؛ فبالنسبة إلى الدستور المصري الساري (مادة 154)، فإنه نص على الجهة المختصة بإعلانها (الرئيس بعد أخذ رأي مجلس الوزراء) وتمديدها والرقابة عليها (البرلمان أو الحكومة بحسب الأحوال)، وأحال إلى القانون تنظيمها. لم يُشر الدستور إلى الظروف التي تعلن فيها حالة الطوارئ. ولم يورد الدستور سوى قيد موضوعي واحد خلال هذه الحالة (حظر حل البرلمان خلالها). وإجمالًا، هذا هو مسلك دستور 2012 (مادة 148)، باستثناء ما تعلق بسلطات تمديد الحالة (البرلمان والاستفتاء الشعبي). أما الدساتير السابقة للثورة، فكانت تكتفي بتحديد الجهة المختصة بإعلانها (الرئيس) وتمديدها والرقابة عليها (البرلمان)، ثم الإحالة إلى القانون بتنظيمها[283].

على صعيد المقاربة مع عينة الدساتير المختارة، جرت العناية بتنظيم حالة الطوارئ، خصوصًا في ما يتعلق بالقيود على الحقوق والحريات، كدساتير جنوب أفريقيا والبرتغال، وإلى حد ما تركيا. أما دساتير فرنسا وتونس والجزائر، فعُنيت أكثر بتنظيم حدود علاقة السلطات في ما يتعلق بإعلان "الحالة الاستثنائية". هذا فيما تمايز الدستور البرتغالي من بقية الدساتير المشار إليها بأنه تضمّن حكمًا يربط بين حالة الطوارئ وتدخّل الجيش، وإن في سياق الإحالة وليس التناول المباشر، حيث نصت المادة (275/ 7) منه على أن "تنظم القوانين حالة الحصار وحالة الطوارئ، وتضع الشروط الحاكمة لتدخّل القوات المسلحة في هذه الظروف".

---

(283) ينظر المواد: (148) من دستور 1971، (126) من دستور 1964، (144) من دستور 1956. أما دستور 1958 (دستور الوحدة)، فاكتفى بالنص على أن صلاحية إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية (مادة 57).

بذلك، يلاحَظ إجمالًا أن الدساتير (المشار إليها على الأقل) لا تخوض في تنظيم دور أو اختصاصات الجيش في حالة الطوارئ أو أي من الحالات الاستثنائية، تاركة هذا الأمر لمجال القانون. ومع ذلك، فإن للنص الدستوري أهمية في تحديد سلطات حالة إعلان الطوارئ والرقابة عليها؛ إذ تشكّل فعالية دور البرلمان وتحديد المدة القصوى لحالة الطوارئ، بلا شك ضمانة لعدم استبداد الرئيس - أو الجيش من خلال الرئيس - في الحكم[284].

في هذا الخصوص، يلاحَظ أن الدستور المصري الحالي عزز دور البرلمان، مقارنة بدستور 1971 (مادة 148)[285]؛ فبينما كان له أن ينظر في إعلان الحالة خلال 15 يومًا، باتت المدة أقل (سبعة أيام)؛ وبينما كانت مدة حالة الطوارئ غير محددة، باتت الآن محددة (ثلاثة أشهر قابلة للتمديد مرة واحدة)[286]. وفي هذا السياق، كان من بين الانتقادات المتصلة بحالة الطوارئ في عهد مبارك، "القدرة على إعلان سلطة حالة الطوارئ إلى أجل غير مسمى"، بما سمح "للنظام وللجيش [بـ]ـالهرب من القيود الدستورية" المتعلقة بالحقوق والحريات[287].

ينظم حالة الطوارئ في مصر - كما سبق وأشير - القانون رقم (162) لسنة 1958. وفي ما يتعلق بظروف إعلان حالة الطوارئ (التي لم يشر إليها أي

---

(284) يدعم هذا الطرح - إلى حد ما - في السياق النظري: باراني، "القوات المسلحة"، ص 85.

(285) يتوافق مع هذه الملاحظة:

Jörg Fedtke, *Comparative Analysis between the Constitutional Processes in Egypt and Tunisia-Lessons Learnt-Overview of the Constitutional Situation in Libya* (Brussels: Directorate-General for External Policies at European Parliament, 2014), p. 12.

(286) أما بالمقارنة مع دستور 2012، فإن الأحكام التي جاء بها دستور 2014 هي ذاتها إلى حد كبير، باستثناء عدم الأخذ بفكرة الاستفتاء الشعبي على تمديد حالة الطوارئ، وإناطتها بالبرلمان، وهو الحكم الذي كان أصلًا موضع انتقاد تقني، لصعوبة إجراء الاستفتاء خلال حالة الطوارئ. ينظر: شودري وستايسي، "دستور عام 2012"، ص 21.

(287) جاويد مسعود وأوشا ناتاراجان، "التحول الديمقراطي والإصلاح الدستوري في مصر وإندونيسيا"، في: **الربيع العربي في مصر: الثورة وما بعدها**، تحرير بهجت قرني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 291. ينظر: سوجيت شودري وريتشارد ستايسي، **النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي** (نيويورك: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك، 2014)، ص 29-30.

من الدساتير المصرية)، أشار القانون إلى أنه "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر [،] سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء" (مادة 1).

أما في ما يتعلق بدور الجيش في حالة الطوارئ، ففي الإمكان حصرها، وفقًا لنصوص القانون (المادتان 4، 7)، في دورين: تنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه (الفرع: أ. أ. أ)، وعضوية قضاة عسكريين في محاكم أمن الدولة (الفرع: أ. أ. ب).

(أ. أ. أ) اختصاص الجيش بتنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية

نصت المادة (4) من القانون على أن "[1] تتولى قوات الأمن أو القوات المسلحة تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه [،] وإذا تولت القوات المسلحة هذا التنفيذ يكون لضباطها ولضباط الصف [،] ابتداء من الرتبة التي يعينها وزير الحربية [،] سلطة تنظيم المحاضر للمخالفات التي تقع لتلك الأوامر. [2] وعلى كل موظف أو مستخدم عام أن يعاونهم في دائرة وظيفته أو عمله على القيام بذلك [،] ويعمل بالمحاضر المنظمة في استثبات مخالفات هذا القانون إلى أن يثبت عكسها".

لم تحدد هذه المادة طبيعة الأوامر التي يمكن أن تصدر للجيش بتنفيذها، بل أطلقتها. وبالعودة إلى المادة (3) من القانون ذاته، يلاحَظ أنها منحت الرئيس اتخاذ جملة من "التدابير"، يدخل ضمنها تقييد الحريات، ومراقبة الرسائل ووسائل الإعلام، وتكليف أشخاص بأداء أعمال والاستيلاء على الأملاك المنقولة وغير المنقولة، وإخلاء بعض المناطق وعزلها. أما في ما يتعلق بتقييد الحريات، فأُشير سابقًا إلى أن المحكمة الدستورية خلال الانتقال (3 حزيران/ يونيو 2013)، قضت بعدم دستورية الفقرة التي ورد بها هذا الحكم، فيما اعتُبر من قبيل مناكفة المحكمة الدستورية للرئيس المنتخب (مرسي)، في ضوء أن قرارها جاء في قضية وردتها منذ عشرين عامًا!

بذلك، يلاحَظ أن القانون يمنح منتسبي الجيش وضعًا قانونيًا يرتقي إلى صفة "الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون"، وهي الصفة التي تصح في الأحوال العادية على منتسبي الشرطة والأجهزة الأمنية المدنية. وعلى صعيد المعايير الدولية، نصت المادة (1) من "مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون" (1979) بأن "على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، في جميع الأوقات، أن يؤدوا الواجب الذي يلقيه القانون على عاتقهم، وذلك بخدمة المجتمع وبحماية جميع الأشخاص من الأعمال غير القانونية، على نحو يتفق مع علو درجة المسؤولية التي تتطلبها مهنتهم".

في التعليق المتصل بهذه المادة، اعتبرت المدونة أن عبارة "الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين" تشمل "جميع الموظفين المسؤولين عن تنفيذ القانون الذين يمارسون صلاحيات الشرطة، ولا سيما صلاحيات الاعتقال أو الاحتجاز، سواء أكانوا معينين أم منتخبين". بل أكدت أيضًا أن "في البلدان التي تتولى صلاحيات الشرطة فيها السلطات العسكرية، سواء أكانت بالزي الرسمي أم لا، أو قوات أمن الدولة، يُعتبر تعريف 'الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين' شاملًا لموظفي تلك الأجهزة". وبالتالي، الأصل أن تنطبق على منتسبي الجيش جميع أحكام مدونة السلوك المذكورة، خصوصًا المادة (5) منها التي تناولت الحالات الاستثنائية[288].

(أ. أ. ب) عضوية قضاة عسكريين في محاكم أمن الدولة

منح القانون "محاكم أمن الدولة الجزئية (البدائية) والعليا" اختصاص الفصل "في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية

---

(288) نص المادة (5): "لا يجوز لأي موظف من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يقوم بأي عمل من أعمال التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو أن يحرض عليه أو أن يتغاضى عنه، كما لا يجوز لأي من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يتذرع بأوامر عليا أو بظروف استثنائية كحالة الحرب، أو التهديد بالحرب، أو إحاقة الخطر بالأمن القومي، أو تقلقل الاستقرار السياسي الداخلي، أو أية حالة أخرى من حالات الطوارئ العامة، لتبرير التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة".

أو من يقوم مقامه" (مادة 7/ 1). وأجاز "استثناء لرئيس الجمهورية أن يأمر بتشكيل دائرة أمن الدولة الجزئية من قاض واثنين من ضباط القوات المسلحة من رتبة نقيب أو ما يعادلها على الأقل [،] وبتشكيل دائرة أمن الدولة العليا من ثلاثة مستشارين ومن ضابطين من الضباط القادة" (مادة 7/ 4). وأناط بالرئيس اختصاص تعيين "أعضاء محاكم أمن الدولة بعد أخذ رأي وزير العدل بالنسبة إلى القضاة والمستشارين، ورأي وزير [الدفاع] بالنسبة إلى الضباط" (مادة 7/ 5).

على خلاف المحاكم العسكرية أو القضاء العسكري، باعتباره قضاء مختصًّا، فإن محاكم أمن الدولة محاكم استثنائية أو موازية[289]، وفقًا لما جرى التمييز بينهما سابقًا، ولا سيما لكون محاكم أمن الدولة تُفعَّل في حالة الطوارئ. ولطالما وجهت منظمات دولية (مثل "هيومن رايتس ووتش" ومنظمة العفو الدولية) انتقادها وشجبها إلى عمل محاكم أمن الدولة في مصر[290]. في هذا الخصوص، على صعيد المعايير الدولية، جاء المبدأ رقم (3) في مشروع المبادئ المتعلقة بإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية ليقرر أنه: "في فترات الأزمات، يجب ألا يؤدي تطبيق القانون العرفي أو نظم استثنائية إلى إعادة النظر في ضمانات المحاكمة المنصفة. [...] ويجب بوجه خاص ألا تحل المحاكم العسكرية محل المحاكم العادية، خروجًا على القانون العام".

لم تتضمن المواثيق الدستورية الصادرة بعد ثورة 2011 أي إشارة إلى محاكم أمن الدولة، على خلاف آخر دستورين سابقين للثورة (1971 و1964)؛ حيث كانا يذكرانها ويحيلان إلى القانون تنظيمها[291]، وهو ما دعا البعض إلى الاعتقاد بأن محاكم الدولة أُلغيت[292]. ومع ذلك، فإن نظام

(289) Cook, *Ruling But Not Governing*, p. 71.

(290) Ibid., pp. 71-72.

(291) ينظر المادتين (171) من دستور 1971، (160) من دستور 1964؛ حيث ورد فيها النص التالي ذاته: "ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة، ويبان اختصاصها، والشروط الواجب توافرها فيمن [في من] يتولون القضاء فيها".

(292) ينظر (ما يتضمن آراء لخبراء قانونيون): "إلغاء محاكم أمن الدولة [...]"، **المصري اليوم**، 25/ 12/ 2012، شوهد في 3/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/oPkqv7

المحاكم هذا لا يزال قائمًا[293]، على الرغم من عدم وجود نص دستوري يشرعها، بل قبالة وجود نص دستوري يحظر المحاكم الاستثنائية[294]. وهنا لا بد من تأكيد أن النص على محاكم أمن الدولة في دستورَي 1971 و1964، وتنظيمها في قانون حالة الطوارئ، لا يغيران طبيعة هذه المحاكم كقضاء استثنائي، ذلك أن تشكيلها في الغالب يكون مخصوصًا لنظر قضايا معينة.

تتفاقم خطورة هذه المحاكم مع وجود صلاحية الرئيس بسن القرارات بقوانين وإصدارها في حالة الضرورة، خلال غياب البرلمان. وهو الاختصاص الذي نص عليه دستور 2014 (مادة 156)، وكان ينص عليه دستور 1971 (مادة 147)؛ حيث خبرت مصر في ظل دستور 1971 أن أصدر رئيس الجمهورية قرارات بقوانين يجرّم فيها مسالك معينة، ويحيل اختصاص النظر فيها إلى محاكم أمن الدولة متعديًا على اختصاص القضاء النظامي[295].

في الإجمال، وسِمت الخبرة المصرية باللجوء إلى المحاكم الاستثنائية على سبيل الالتفاف حول المحاكم العادية[296]. بل إن هناك من يرد استقلال القضاء العادي إلى عدم حاجة النظام الحاكم إليه مع وجود المحاكم الاستثنائية والقضاء العسكري[297].

---

(293) يثبت ذلك صدور قرارات بتعيين أعضاء محاكم أمن الدولة. وهي تصدر خلال حالة الطوارئ، إما عن رئيس الجمهورية (أو القائم مقامه) بصفته الحاكم العسكري العام، أو رئيس مجلس الوزراء بصفته نائب الحاكم العسكري العام. ينظر على سبيل المثال/ العينة (ما بين 2012-2017): أمر رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 38 مكرر "أ" (23 أيلول/ سبتمبر 2012)، ص 2-164؛ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1288 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 44 مكرر "ب" (6 تشرين الثاني/ نوفمبر 2013)، ص 2-184؛ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 840 لسنة 2017، **الجريدة الرسمية**، العدد 18 (4 أيار/ مايو 2017)، ص 40.

(294) مادة (75/ 4) من دستور 2012، ومادة (97) من دستور 2014.

(295) ينظر: شودري وستايسي، **النظام شبه الرئاسي**، ص 29-30.

(296) براون (مؤلف ومحرر)، **القانون في خدمة من؟**، ص 139 وما بعدها.

(297) ينظر: Cook, *Ruling But Not Governing*, p. 75. وينظر أيضًا: براون (مؤلف ومحرر)، **القانون في خدمة من؟**، ص 198.

(أ. ب) دور الجيش في حالة التعبئة العامة

تُعرّف التعبئة العامة بـ"التهيئة والتجهيز"، ويُقصد بها "مجمل التدابير والإجراءات المتخَذة من [...] أعلى سلطة في الدولة لاستنفار وتنظيم الموارد البشرية والمادية للمجتمع بموجب خطة معدة شاملة للانتقال به من حالة السلم إلى حالة الحرب". أما مظاهرها، فتأخذ في المجال العسكري "استنفار القوات المسلحة واستدعاء الاحتياط [...] ومصادرة الوسائط والمواد الضرورية - المدنية والحكومية - لعمل وتموين القوات المسلحة". وتأخذ في المجال الاقتصادي مظهر "توجيه الإنتاج لخدمة المجهود الحربي لتوفير العتاد والآلات المطلوبة"[298]. أما الظروف التي تعلَن فيها، فهي من قبيل "حالة توتر العلاقات الدولية [،] أو قيام خطر الحرب [،] أو نشوب حرب [،] أو حدوث كوارث أو أزمات تهدد الأمن القومي"[299].

خبرت مصر نظام التعبئة العامة على المستوى الدستوري منذ دستور 1956، فيما لم يخبرها دستورا العهد الملكي[300]. وفي جميع الدساتير التالية، حتى دستور 2014، اكتفى النص الدستوري بالإحالة إلى القانون لتنظيمها[301]. على صعيد المقارنة بعينة الدساتير المختارة، فإن الدستورين التركي والجزائري فقط تضمنا إشارة إلى هذه الحالة الاستثنائية، وكلاهما أورد أحكامًا مباشرة في خصوصها[302]، على خلاف مسلك الدساتير المصرية الذي يحيل مباشرة إلى القانون.

---

(298) عبد الوهاب الكيالي، **موسوعة السياسة**، الجزء الأول (أ-ث) (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1985)، ص 767.

(299) المادة (1) من قانون التعبئة العامة المصري الساري (يشار إليه بعد قليل).

(300) أما على صعيد الواقع، فيبدو أن مصر الملكية خبرته، بدليل الإشارة إلى هذه الحالة في أحد القوانين الصادرة في ذلك العهد رقم 8 لسنة 1948، **الوقائع المصرية**، العدد 11 (29 كانون الثاني/ يناير 1984).

(301) ينظر المواد: (173) من دستور 1956، (148) من دستور 1964، (181) من دستور 1971، (1/196) من دستور 2012، (1/202) من دستور 2014.

(302) ينظر المواد (15، 5/122، 6/125) من الدستور التركي، والمادة (108) من الدستور الجزائري.

يعود قانون التعبئة العامة المصري الساري إلى عام 1960[303]، فيما يعود أول قانون لها إلى عام 1953 (أي قبل تشريعها أول مرة على المستوى الدستوري)[304]، الذي استُبدل قانون آخر به في عام 1957[305]، قبل أن يستبدل القانون الساري الآن به، وهو القانون الذي أُدخلت عليه جملة من التعديلات، أبرزها في عام 1999[306].

أما على الصعيد العملي، فخلافًا لحالة الطوارئ التي وثقت حالات إعلانها تاريخيًا، فإن ما من إشارات تتعلق بالخبرة العملية لإعلان حالة التعبئة العامة بعد حرب 1973[307]. وخلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية، سرت أكثر من مرة أنباء عن إعلان حالة التعبئة العامة، لكن نُفيت رسميًا[308]. ومع ذلك، فإن تناول حالة التعبئة العامة بالدراسة، قبالة عدم تناول حالة الحرب، لكون تحقق ظروف حالة التعبئة العامة أكثر احتمالًا من تحقق حالة الحرب.

في فهم سياق تنظيم هذه الحالة الاستثنائية ابتداءً، فإن المذكرة الإيضاحية لمشروع أول قانون (1953) تجيب عن ذلك[309]، حيث أشارت المذكرة إلى أن إصدار هذا القانون يأتي في سياق "إعادة النظر في تنظيم الجيش المصري وتدعيمه" وإصلاحه، وقد اعتبرت المذكرة هذا القانون "الدستور الحقيقي للقوات المسلحة ولتنظيم الدولة في زمن الحرب". كما أنها بررت إصدار القانون ببيان "الآثار العديدة التي تجنيها الدولة" من صدوره، خصوصًا "تولّي

---

(303) قرار بقانون رقم 87 لسنة 1960، **الجريدة الرسمية**، العدد 71 (24 آذار/ مارس 1960).

(304) مرسوم بقانون رقم 25 لسنة 1953، **الوقائع المصرية**، العدد 5 (15 كانون الثاني/ يناير 1953).

(305) قرار بقانون رقم 156 لسنة 1957، **الوقائع المصرية**، العدد 53 مكرر "ز" (13 تموز/ يوليو 1957)، ص 5-7.

(306) بموجب القرار بقانون رقم 12 لسنة 1999، **الجريدة الرسمية**، العدد 15 مكرر (21 نيسان/ أبريل 1999)، ص 3-6.

(307) إجمالًا هي آخر حرب خاضتها مصر، إن استثنينا مشاركتها في حرب الخليج الثانية، في عام 1990، ضمن "قوات التحالف" ضد العراق، والتدخل العسكري في ليبيا واليمن (عقب الثورة)، ضمن تحالفات إقليمية.

(308) ينظر على سبيل المثال: "المجلس العسكري: إعلان التعبئة العامة شائعة والانتخابات ستجرى في جو آمن"، **دنيا الوطن** (فلسطين)، 10/ 11/ 2011، شوهد في 29/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/UjsC4r

(309) ممهورة بإمضاء وزير الدفاع، ومرفقة بالقانون كما تنشره شبكة قوانين الشرق.

السلطة العسكرية أثناء التعبئة زمام الأمر من الناحية العسكرية بحيث تباشر السلطات التي تستدعيها ظروف الحرب أو خطر الحرب [من] دون أن تلجأ لجهات متعددة لتعزيز مطالبها [...]"، بحيث تشرف "على موارد الدولة الزراعية والصناعية والتجارية وكيفية الإنتاج والاستهلاك ومراقبة شتى النواحي نشاط الدولة والإشراف على وسائل المواصلات بأنواعها"، وبالتالي (تُكمل): "لا مناص من وضع تشريع للتعبئة بفرض التزامات تتغلغل في شتى نواحي الحياة المدنية بحيث تشمل جميع طبقات الأمة ومختلف نواحي النشاط الاقتصادي".

إن مطالعة أحكام القانون تُظهر بالفعل أنه يفرض "التزامات تتغلغل في شتى نواحي الحياة المدنية"، فتمس حقوق الإنسان لدى المواطنين، ومنها ما يمس حرية العمل، باعتبارها موارد بشرية (الفرع: أ. ب. أ)، ومنها ما يمس حق الملكية، باعتبارها موارد مادية (الفرع: أ. ب. ب).

قبل الخوض في هاتين النقطتين، يجدر التذكير بما جرى تناوله في الفصل الثاني من هذه الدراسة، وله علاقة بتفويض وزير الدفاع - خلال الانتقال - ببعض اختصاصات رئيس الجمهورية الواردة في هذا القانون. وهو ما أظهر البحث أنه تقليد حكومي منذ عام 1990، واستمر خلال الانتقال عقب ثورة 2011. وبذلك، يُعتبر هذا الامتياز موروثًا من العهد السابق، وليس مستجدًا. وهنا لا بد من تأكيد أن اختصاص إعلان حالة التعبئة العامة - بموجب القانون - هو لرئيس الجمهورية (مادة 1)، ولم يسبق أن فُوّض بذلك وزير الدفاع، سواء قبل الثورة أو بعدها، وإنما الاختصاصات المفوض بها وزير الدفاع تستلزم ابتداءً إعلان الحالة من طرف رئيس الجمهورية[310]. كما تجدر الإشارة إلى أن قانون التعبئة العامة يخص مجلس الدفاع الوطني ببعض الاختصاصات الدقيقة[311]، أكثرها يمكن استيعابه ضمن الاختصاصات التي حددها القانون

---

(310) شهد الانتقال جدلًا كهذا خلال عهد الرئيس المنتخب (مرسي)، حيث تداولت بعض وسائل الإعلام أنه فوض وزير الدفاع بإعلان الحالة. وهو ما سارعت مصادر حكومية لنفيه. ينظر تسجيل: **القناة الأولى**، 9/ 11/ 2012، شوهد في 29/ 9/ 2017، في: https://goo.gl/p6QrLx

(311) المواد التالية من قانون التعبئة الساري: (2/ ثانيًا وخامسًا)، (3)، (7)، (8)، وسيشار لاحقًا لاختصاصات المجلس بموجب المادتين (7، 8). أما أبرز اختصاص فهو ما ورد في المادة (3)، بنصها على أن "يختص مجلس الدفاع الوطني برسم السياسة العامة للتعبئة في الدولة واعتماد الخطط =

الجديد (2014) لهذا المجلس، على النحو الذي أشير إليه سابقًا في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

(أ. ب. أ) المساس بحرية العمل خلال حالة التعبئة العامة (الموارد البشرية)

يقرر قانون التعبئة العامة أحكامًا تُلزم، تحت طائلة العقاب، طوائف كثيرة من المجتمع بالقيام بأعمال عسكرية أو مدنية تلبية لإعلان حالة التعبئة العامة. أبرز تلك الأحكام صلاحية مجلس الدفاع الوطني بـ "فرض الخدمة العسكرية خلال مدة التعبئة على جميع من يتمتعون بجنسية الجمهورية [...] من الذكور"، في ما بين سن 17-50 عامًا، "بمـ[ـن] فيهم من انتهت مدة خدمته في الاحتياط" (مادة 7). كما أن لمجلس الدفاع "أن يقرر تكليف كل أو بعض أفراد الطوائف المهنية المختلفة بالخدمة في وزارة الدفاع" أو جهات أخرى ذات علاقة، "أو بالقيام بأي عمل من الأعمال المتصلة بالمجهود الحربي أو اللازمة لمواجهة الكوارث أو الأزمات" (مادة 8)[312].

إضافة إلى ذلك، فإن لرئيس الجمهورية، أو من يفوضه[313]، تكليف "من تدعو الضرورة إلى تكليفه من غير الطوائف التي يعينها مجلس الدفاع الوطني" (مادة 9)[314]. كما أن "للوزير المختص أن يستدعي أو يندب أي موظف أو مستخدم أو عامل في الحكومة أو الهيئات الإقليمية أو المؤسسات العامة" ما بين سن 25-35 عامًا "للعمل في وزارة الحربية" أو جهات أخرى ذات علاقة (مادة 10). وذلك على أن يخضع المستدعون "لجميع القوانين والأوامر والتعليمات العسكرية"، فيما يبقى المنتدبون خاضعين لـ "الأحكام المقررة في شأن موظفي الدولة المدنيين" (مادة 13).

= والتوصيات التي تتقدم بها الجهة الإدارية المختصة ولمجلس الدفاع الوطني أن يفوض من يرى تفويضه في تنفيذ اختصاصاته".

(312) بموجب تعديل عام 1999.

(313) جرت العادة على تفويض وزير الدفاع بهذا الاختصاص كما سبق أن أشير.

(314) حكم المادة (أعلاه) بموجب تعديل عام 1999. أما قبل ذلك، فكان الاختصاص لـ "الوزير المختص". وهو الوزير الذي يصدر قرار بإسناد الاختصاص إليه، وغالبًا ما كان وزير الدفاع.

قبالة هذا المساس بحرية العمل، أتاح القانون بابًا لمعارضة أوامر التكليف تلك، حيث نصت المادة (12) على أن "لكل من صدر أمر بتكليفه بأي عمل أن يعارض في هذا الأمر خلال سبعة أيام من تاريخ إعلانه"، من دون أن "يترتب على المعارضة في أمر التكليف وقف تنفيذه".

في ما يتعلق بالمعايير الدولية، قرر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحق في العمل، بما يشمل أن لكل شخص الحق "بعمل يختاره أو يقبله بحرية" (مادة 6/ 1). ولم يورد استثناء على هذا الحكم. إلا أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تعرض لهذه المسألة في الأحكام الخاصة بحظر السخرة والعمل الإلزامي (مادة 8/ 3)، حيث إنه استثنى، بعد أن قرر أنه "لا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي"، من تعبير "السخرة والعمل الإلزامي" – في ما استثنى – "أية خدمة ذات طابع عسكري"، و"أية خدمة تفرض في حالات الطوارئ أو النكبات التي تهدد حياة الجماعة أو رفاهها".

بذلك، يلاحَظ أن التنظيم القانوني المصري لإعلان حالة التعبئة العامة، في هذا الخصوص، لا يتعارض – من حيث المبدأ – مع أحكام العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. كما أنه لا يتعارض مع أحكام العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ذلك أن التعاطي المباشر مع المسألة المثارة هو ضمن منظومة حقوق العهد الأول، وليس العمل كحق ضمن العهد الثاني، بمعنى أن يكون العمل وسيلة لكسب الرزق.

(أ. ب. ب) المساس بحق الملكية خلال حالة التعبئة العامة (الموارد المادية)

لا تقف التعبئة العامة عند الموارد البشرية، بل تتعداها أيضًا إلى الموارد المالية. وهنا تبرز أهمية دراسة علاقة ذلك بالحق في الملكية، حيث أناط القانون برئيس الجمهورية "أو من يفوضه" صلاحية اتخاذ جملة "التدابير"

"اللازمة للمجهود الحربي أو لمواجهة الكوارث أو الأزمات" (مادة 24)[315]. وبمطالعة تلك التدابير، فإنها توزعت بين الاستيلاء على الأموال و/أو استعمالها و/أو شغلها. يشمل الاستيلاء "على المواد الأولية ومواد الوقود والمواد الغذائية والمنسوجات وغير ذلك من المواد التموينية [...] وكذلك أي منقول"، إضافة إلى "المحال العامة والمحال الصناعية والتجارية". كما أن للرئيس أن يقرر "الاستيلاء على العقارات أو شغلها"، و"استعمال مختلف وسائل الرفع والجر والاتصال [...] والنقل [...] والمعدات الهندسية والأجهزة بجميع أنواعها لمدة معينة أو الاستيلاء عليها".

أما في ما يتعلق بآلية إنفاذ الاستيلاء، فنصت المادة (25) من القانون على أن يكون ابتداء "بالاتفاق الودي"، "فإن تعذّر ذلك نفذ بطريق الجبر". كما قررت المادة ذاتها أن "لمن وقع عليهم الاستيلاء جبرًا الحق في تعويض" وفقًا لآلية محددة، تبدو عادلة في ظل الظرف الاستثنائي[316]. ومن الضمانات الأخرى في هذا الخصوص، أن القانون أتاح إمكانية المعارضة في قرارات "لجان التقدير" التي "تحدد الأثمان والتعويضات المشار إليها في المادة 25" (المادتان 27-28).

لم يتعرض العهدان الدوليان لحقوق الإنسان للحق في الملكية، خشية تنفير "المعسكر الاشتراكي" - حينها - من الانضمام والمصادقة عليهما، وذلك على خلاف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي كفل هذا الحق، في ضوء كون الطبيعة القانونية للإعلان في الأصل هي توصية، ولا تتطلب مصادقات أو إجراءات من هذا القبيل، حيث نصت المادة (17) من الإعلان على: "(1) لكلِّ

---

(315) بموجب تعديل عام 1999.

(316) حيث حددها القانون (مادة 25/2) على النحو التالي: "(أ) المنتجات والمواد ووسائل الجر والنقل يكون الثمن المستحق ثمن المثل في تاريخ الاستيلاء بصرف النظر عن الربح الذي كان يمكن الحصول عليه لو تركت حرية التصرف في الأشياء المطلوبة وحدث ارتفاع في الأسعار بسبب المضاربة أو احتكار الصنف أو بسبب أي ظرف آخر. (ب) العقارات والمحال الصناعية والتجارية التي تشغلها الحكومة لا يجوز أن يزيد التعويض عنها على فائدة رأس المال المستثمر وفقًا للسعر العادي الجاري بالسوق، مضافًا إليه مصاريف الصيانة والاستهلاك العادي للمباني والمنشآت، أو مضافًا إليه في حالة الاستعمال الاستثنائي مبلغ يوازي استهلاك الآلات أو استبدالها [،] ولا يجوز بأي حال أن يزيد التعويض على صافي أرباح العام السابق".

فرد حقٌّ في التملُّك، بمفرده أو بالاشتراك مع غيره. (2) لا يجوز تجريدُ أحدٍ من مُلكه تعسُّفًا"، ولم يورد الإعلان استثناء على هذا الحق.

مع ذلك، فإن مسلك المشرع المصري في المساس بتلك الموارد المالية متفهَّم في ضوء اعتبارين: الأول، طبيعة الحالة الاستثنائية، والثاني، الضمانات التي كفلها القانون في المعارضة على التقدير، ومنح التعويضات.

ب- دور الجيش في المساهمة بحفظ الأمن الداخلي خلال الاضطرابات

يشير بعض التعريفات الاصطلاحية أو الدستورية للجيش إلى أن له دورين أو وظيفتين: الدفاع عن الوطن من الخارج (وظيفة أساسية)، والمساهمة في الأمن الداخلي، أو ما عُرف كمصطلح بـ"مساعدة السلطات المدنية" (وظيفة ثانوية)[317].

لطالما شكّل الدور الأمني للجيش "ثغرة" له، للنفوذ عبرها من ثكناته إلى السياسة، وهو الدور الذي لطالما وظّفه العديد من الأنظمة العربية عمومًا، والنظام المصري خصوصًا، كلما خذلته المؤسسة الأمنية في الاضطلاع بجدارة بدورها الأصيل الذي وجدت لأجله[318]. وهناك من لاحظ أن تزايد الحالات التي تعتمد فيها الأنظمة العربية على الجيش في حماية الأمن الداخلي، انعكست على طبيعة تدريب الجيش واختيار تموضع ثكناته وتمركز تشكيلاته، التي تبدو مرهونة بالأمن الداخلي وليس المخاطر الخارجية[319]. ويفاقم من هذا الوضع ما أشار إليه البعض بوجود طلب شعبي على اضطلاع العسكر بالأمن الداخلي[320]. وبالنتيجة، بات هناك تداخل بين مسؤوليات الجيش

---

(317) P. K. Mallick, "Role of the Armed Forces in Internal Security: Time for Review," *Journal of the Centre for Land Warfare Studies (CLAWS Journal)* (Winter 2007), p. 68.

(318) يتوافق وهذا الطرح نوعًا ما: عزمي بشارة، "الجيش والحكم عربيًا: إشكاليات نظرية"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 22 (أيلول/ سبتمبر 2016)، ص 8.

(319) سليمان، "وجهة نظر"، ص 86.

(320) ينظر: عمار علي حسن، "إدارة العلاقات المدنية العسكرية بعد الثورات العربية"، مجلة **شؤون عربية** (مصر)، العدد 158 (صيف 2014)، ص 84.

والمؤسسات الأمنية[321]، وساهم الدور الأمني للجيش في "تكريس اللامساءلة وتشجيع الفساد"[322].

لا يُعتبر الدور الأمني للجيش مثلبة بحد ذاته، بل ليس في الإمكان التنكر لأهميته في توفير الأمن في الدولة، خصوصًا مع انتشار ظاهرة الإرهاب، وقد خبرته المنظومة القانونية لعدد من دول العالم "الديمقراطية"، وفقًا لضوابط واضحة ومحددة غالبًا[323]. وهناك من يرى فيه استجابة لتطور العوامل السياسية والاجتماعية[324]، وأنه "واجب مشروع من منطلق الدفاع عن استقرار البلاد وأمنها الذي يعدّ عنصرًا أساسيًا في السياسة الدفاعية"، على أن يكون دور الجيش مساندًا للأجهزة الأمنية وليس دورًا أصيلًا[325].

إلا أن مكمن الاشكال في العديد من التجارب العربية تمثل بظهوره على إحدى صورتين: قمع الجيش الحركات الاحتجاجية الشعبية بتكليف من النظام، و/ أو إسقاط النظام حال بدا للجيش أن ميزان القوى في مصلحة المحتجين. وفي كلتا الصورتين، كانت البداية بنزول الجيش إلى الشارع لحفظ الأمن والنظام العام. وبالتالي، فإن التعاطي السليم مع الدور الأمني للجيش يوجب الأخذ في الاعتبار مسألتين: إحداهما وضع ضوابط صارمة لهذا الدور، وتنظيم إجراءات تفعيله بشكل دقيق، والأخرى الإقرار بأن هذا الدور استثنائي، ويدخل في حكم الحالات الاستثنائية، أسوة بحالات الطوارئ والحصار وغيرها،

---

(321) ينظر: يزيد صايغ، "العلاقات المدنية - العسكرية في الشرق الأوسط"، مجلة **السياسة الدولية** (مصر)، مج 47، العدد 186 (تشرين الأول/ أكتوبر 2011)، ص 51-52.

(322) ينظر: محمد سعدي، "إمكانيات إصلاح مؤسسة الجيش ورهاناته في العالم العربي: دراسة أولية مقارنة"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017)، ص 66.

(323) ينظر: أندريه هوريو، **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد، ج 1، ط 2 (بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977)، ص 119؛ نصر بن سلطانة، "سياسة الأمن القومي في تونس"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، 2007/ 2008، ص 307-308.

(324) Timothy Edmunds, "What are Armed Forces for? The Changing Nature of Military Roles in Europe," *International Affairs*, vol. 82, no. 6 (2006), pp. 1159-1161.

(325) بن سلطانة، "سياسة الأمن القومي"، ص 308.

بما يطرح وجوب تنظيمه في الدستور والقانون، أسوة بالحالات الاستثنائية التقليدية.

لطالما نُظر إلى هذا الدور بتوجس، على المستوى الدولي، على الرغم مما له من أهمية في مكافحة الإرهاب[326]، في ضوء ما تثيره هذه المهمة من جدل؛ "لِما قد يكون لها من آثار سلبية تتمثل في تعريض المجتمع لأخطار جسيمة تفوق قدرات السلطات المدنية [...] على مواجهتها، حيث تصبح تابعة لسيطرة القوات المسلحة". ومن أبرز تلك الآثار أن تولّي الجيش تلك المهمة سيؤدي "بصورة حتمية إلى إعطاء صبغة سياسية للمؤسسة العسكرية"، كما من الممكن أن تسبب "نوعًا من المنافسة غير المهنية بين رجال القوات المسلحة ورجال الشرطة"[327].

لم يُشر الدستور المصري الساري أو أيٌّ من مفردات الموروث الدستوري مباشرة إلى دور أمني للجيش، حيث إنها اكتفت في تعريفها الوظيفي للجيش بأن مهمته "حماية البلاد، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها"[328]. وإلى حد ما، فإن هذا التعريف يحتمل التأويل بشموله على دور أمني داخلي للجيش[329]. في هذا السياق، هناك من سجّل تخوفه من "الصمت بشأن إجراءات نشر القوات

---

(326) هناك من يرى - معقبًا على التجربة المصرية - أن الأصل هو عدم النظر إلى مكافحة الإرهاب على أنها من مهمات الجيش، وبالتالي يستنكر تدخّله في الأمن الداخلي، حتى لغرض مكافحة الإرهاب. ينظر:
Hillel Frisch, "The Egyptian Army and Egypt's 'Spring'," *Journal of Strategic Studies*, vol. 36, no. 2 (2013), pp. 192-193.

وفي سياق متصل ينظر (عمومًا وليس بخصوص الحالة المصرية): باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 547-548.

(327) بورن (مؤلف ومحرر)، **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن**، ص 87-88، 171-172 (يشير إلى آثار أخرى)؛ ينظر في انتقاد هذا الدور أيضًا: سيزا، **الانتقال العسكري**، ص 111-112، 127-128؛ خضر، **علم الاجتماع العسكري**، ص 288-289.

(328) هذه الصيغة في دستور 2014 (مادة 200/1)، وتجد صيغًا مطابقة أو مشابهة في المواثيق الدستورية الأخرى. ينظر الملحق (7-أ).

(329) توافقا وهذا الطرح، ينظر: حسين عبدالرازق، **الجيش المصري والسياسة والحُكم** (القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 2015)، ص 11-12.

المسلحة داخل مصر"، لما يمكن أن يُحْدثه هذا الصمت من "مخاطر تتمثل في أنه يمكن لرئيس الجمهورية، أو أي مسؤول سياسي آخر، نشر القوات المسلحة لأغراض سياسية، مثل قمع المعارضة وتقييد حقوق التنقل والتجمع والتعبير". ووجد أنه كان من الضرورة النص على "إجراءات واضحة ودوافع موضوعية" لنشر الجيش في الداخل[330].

أما على صعيد عينة الدساتير المختارة (يُنظر الملحق: 10-أ)، وفي ما خلا الدستورين التركي والفرنسي - أصلًا - من ذكر وظائف الجيش[331]، فإن دستور جنوب أفريقيا هو الأكثر صراحة في الإشارة إلى هذا الدور (مادة 201/ 2)، يليه بالدرجة ذاتها تقريبًا الدستوران التونسي (فصل 18) والبرتغالي (مادة 275/ 6). أما الدستور الجزائري (مادة 28)، فلم يصرح بهذا الخصوص، متضمنًا أحكامًا قابلة للتأويل، ومتخذًا مسلكًا مقاربًا للدستور المصري. والملاحَظ بشأن دساتير جنوب أفريقيا وتونس والبرتغال أنها لم تربط صراحة بين الدور الأمني للجيش وقيام أيٍّ من الحالات الاستثنائية التقليدية.

في الإجمال، فإن نتيجة المقاربة أعلاه تنسجم مع ملاحظة المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI) في شأن تعامل "الدساتير المقارنة" مع هذا الدور، حيث لاحظت أن الدساتير تتعامل "بطرق مختلفة" مع استخدام الجيش "لإخماد حركات العصيان والتمرد" (وهو إجمالًا ما يندرج ضمن مفهوم "الاضطرابات")؛ فبعضها لا يَرِدُ فيها أي نص يقيد الجيش في هذه الحالات (مثل البلدان الإسكندنافية والمملكة المتحدة)، "بينما تعطي دساتير أخرى بعض التوجيهات العامة" (مثل إسبانيا)، فيما "تضع بلدان أخرى حدودًا صارمة على الاستخدام الداخلي" للجيش (مثل ألمانيا والولايات المتحدة). أما معظم الدساتير، فينص على استخدام الجيش "فقط في حالة الضرورة"[332].

هنا يبرز تساؤل مشروع: هل يقتصر تدخّل الجيش في الأمن الداخلي

---

(330) شودري وستايسي، "دستور عام 2012"، ص 17.

(331) لا يعني عدم الإشارة إلى هذا الدور عدم وجوده على أرض الواقع بالضرورة.

(332) المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، "المقتضيات الدستورية"، ص 8.

على حالة الطوارئ، أم أن له دورًا أمنيًا حتى في غير حالة الطوارئ أو أي من الحالات الاستثنائية الأخرى؟ الإجابة الأولية، بالاستناد إلى الاستعراض السابق لطرق تعاطي الدساتير مع الموضوع، هي أن للجيش دورًا أمنيًا في غير الحالات الاستثنائية التقليدية. ولكن ذلك يقود إلى تساؤل آخر: هل تدخُّل الجيش في غير تلك الحالات الاستثنائية يكون في حالة "طبيعية"/ "عادية"؟ الإجابة المفترضة هي "لا"، وذلك ما يبرر عدم استخدام عبارة "الظروف العادية" في التساؤل الأول؛ كون التنظير الذي تجريه الدراسة يذهب في اتجاه القول بأن تدخّل الجيش في الأمن الداخلي أمر استثنائي من حيث المبدأ، سواء شُرّع في الدستور والقوانين أم لا.

بالتالي، فإن تدخّل الجيش في غير الحالات الاستثنائية التقليدية يكون في حالة استثنائية متمايزة من تلك الحالات (في مصر على وجه الخصوص، وغالبًا في غيرها). وربما تطول هذه الحالة أو تقصر، وتقنن في التشريعات أو لا تقنن. والملاحَظ هنا أنه لطالما أُغفل التطرق إلى هذه الحالة في سياق تنظيري، ألا وهي مساهمة الجيش في حفظ الأمن الداخلي خلال الاضطرابات، وهو ما يدخل ضمن مفهوم الدور الأمني للجيش كما تعرض له العديد من الباحثين، من دون توصيف للظروف التي يتدخل فيها الجيش في الأمن الداخلي، وعلاقتها بأي من الحالات الاستثنائية.

في ما يتعلق بالسياق المصري، ربما يفسّر ذلك بأن حياة الجمهورية الأولى والانتقال وبداية الجمهورية الثانية كانا في أغلبهما في ظل إعلان حالة الطوارئ، بما يجعل من الصعوبة بمكان وضع حدود فاصلة بين دور الجيش في حالة الطوارئ ودور آخر متمايز في حالة متمايزة من حالة الطوارئ. إلا أن هناك مؤشرات في المرحلتين الانتقاليتين للجمهوريتين الأولى والثانية، تدعم فكرة التنظير لحالة استثنائية خاصة. تمثلت تلك المؤشرات بصدور تشريعات من درجة القانون لتشرعن للجيش دورًا في المساهمة بالأمن الداخلي. هذه الملاحظة لا تعني أن هذه الحالة لا تظهر إلا في مراحل انتقالية، بل شهدتها مصر أربع مرات - على الأقل - خلال الجمهورية الأولى، وإن كان السند

القانوني غير واضح أو غير محسوم تمامًا (على النحو الذي سيجري بيانه)، كما خبرتها مصر في نهاية الانتقال الأخير وبداية الجمهورية الثانية، خارج النطاق الزماني للدراسة، وذلك بموجب أسناد قانونية واضحة.

إن إبراز تمايز حالة تدخل الجيش في الأمن الداخلي من الحالات الاستثنائية الأخرى التقليدية، يَظهر من خلال التمايز في التنظيم التشريعي (الفرع: ب. أ) والتطبيق العملي (الفرع: ب. ب). وقبل الخوض في هاتين المسألتين، تجدر الإشارة إلى المعايير الدولية ذات الصلة.

عنيت "مدونة OSCE" بهذا الموضوع. والملاحَظ أنها تستوعب فكرة إشراك الجيش "في مهام أمنية داخلية" (مادة 36)، لكنها استوجبت أن يكون ذلك متفقًا "مع الإجراءات الدستورية"، وأن يشمل قرار إشراك الجيش تحديد مهماته "بما يضمن أن يتم تنفيذها تحت الرقابة الفعالة للسلطات الدستورية القائمة، ووفقًا لأحكام القانون". أما في ما يتعلق باستعمال القوة، فالأصل تجنُّب ذلك قدر الإمكان، وفي حال تعذّر ذلك، استوجبت "أن يكون استخدامها متناسبًا مع احتياجات التنفيذ"، وعلى أن يراعي الجيش "تجنّب وقوع إصابات في صفوف المدنيين أو ممتلكاتهم". كما حظرت المدونة (مادة 37) استخدام الجيش "للحد من الممارسة السلمية والقانونية لحقوق الإنسان من قبل الأشخاص [،] سواء بصفتهم الفردية [،] أو كممثلين لمجموعات أو لحرمانهم من هويتهم".

بالنسبة إلى منظمة DRI، فإنها تستنكر إعطاء الجيش دورًا "في الأحوال العادية للاضطرابات الداخلية"، كون ذلك يُعتبر "أمرًا حساسًا لأسباب سياسية"، إضافة إلى أن الجيش أصلًا "لا يدرَّب عادةً على التعامل مع الاضطرابات المدنية". وبذلك، فهي ترى أن "من المناسب أن يحدد الدستور حصريًا الحالات التي يمكن فيها استخدام القوات المسلحة"، وأن يتم على مستوى القوانين "ضبط الإجراءات المتعلقة" باستخدامها[333]. يتفق باراني مع ضرورة تحديد الأدوار الداخلية للجيش بدقة، وبموجب نصوص دستورية وقانونية

---

(333) المرجع نفسه.

واضحة، إلا أنه يرى أن "الدور الداخلي الشرعي الوحيد للجيش في الدولة الديمقراطية الحديثة" يقتصر فقط على "أعمال الإغاثة إثر كوارث طبيعية"[(334)].

في هذا السياق، تأتي التحذيرات من "سلطة نشر الجيش، في الداخل أو في الخارج"، لكونها "قد تستخدم كوسيلة ضغط حيوية للرؤساء الساعين للوصول إلى قوة النفوذ والصلاحيات". وتُعتبر التجربة المصرية "شاهدًا قويًا على ذلك"[(335)]؛ حيث عمد رؤساء الجمهورية إلى "الاستعانة بالقوات المسلحة في التعاطي مع تحديات أمنية أو سياسية داخلية [من] دون الاستناد لنصوص دستورية واضحة تنظم هذا الأمر"[(336)].

(ب. أ) التمايز في التنظيم التشريعي عن الحالات الاستثنائية الأخرى

تحوي المنظومة التشريعية المصرية - على الأقل - ستة تشريعات من درجة قانون تنظِّم مساهمة الجيش في حفظ الأمن الداخلي، إضافة إلى تشريع من درجة إعلان دستوري. اثنان من تلك التشريعات العادية صدرا خلال الانتقال إلى الجمهورية الأولى (الفرع: ب. أ. أ)، فيما البقية صدرت خلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية وبدايتها (الفرع: ب. أ. ب). وسيلاحَظ في العرض التالي أن حالة تدخّل الجيش في الأمن الداخلي نُظمت بموجب تشريعات خاصة بها، وليس بموجب قانون حالة الطوارئ أو التعبئة العامة. كما أن هذه التشريعات الخاصة تزامن سريان بعضها ضمن حالة الطوارئ، ونفذ بعضها الآخر في غير هذه الحالة.

(ب. أ. أ) التنظيم التشريعي للحالة خلال الجمهورية الأولى والانتقال إليها

يجري التعرض هنا لتشريعين من درجة القانون، صدرا في بداية الانتقال إلى الجمهورية الأولى. صدر الأول في عام 1952، وموضوعه مباشر في هذا

---

(334) باراني، "القوات المسلحة"، ص 85. وينظر أيضًا: باراني، **الجندي والدولة المتغيرة**، ص 58؛ Barany, "Reforming Defense," p. 50.

(335) شودري وستايسي، **النظام شبه الرئاسي**، ص 131.

(336) بشير عبد الفتاح، "الرئيس والجيش في الجمهورية الثانية"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 12، العدد 47 (تموز/ يوليو 2012)، ص 92.

السياق: مرسوم بقانون "في شأن تعاون القوات المسلحة مع السلطات المدنية في المحافظة على الأمن"[337]. وصدر الثاني في عام 1953، ويندرج ضمنًا في هذا السياق قانون "بتخويل ضباط البوليس الحربي سلطة رجال الضبط القضائي"[338]، وهي السلطة/الاختصاص التبعي - غالبًا - لتقرير تدخّل الجيش في الأمن الداخلي.

يلاحَظ ابتداء، بخصوص كلا التشريعين، أنه كان لوزير الدفاع دور في صدورهما، باقتراح/طلب سنّهما وإصدارهما، حيث ورد في ديباجة كلا التشريعين أن مجلس الوزراء "وافق" على "عرض" وزير الدفاع بهذا الشأن[339]. كما يلاحَظ أن التشريعين كليهما لم يصدرا بشكل عادي، بمعنى سنّهما من البرلمان وإصدارهما من رئيس الدولة (في تلك الفترة لم يكن هناك برلمان أو رئيس دولة كما سبق أن أشير)، بل سُنّا وأُصدرا من "هيئة الوصاية المؤقتة" أو "وصي العرش المؤقت"، أي الجهة التي كانت تضطلع بسلطة التشريع عقب الثورة وقبل إلغاء الملكية، وإعلان الجمهورية.

تُظهر مطالعة التشريع الأول (1952) أنه يقر من حيث الأصل بأن "السلطة المدنية هي وحدها المسـ[ـؤ]ولة عن المحافظة على الأمن العام والنظام في حدود القوانين والتعليمات المقررة" (مادة 1)؛ إلا أنه قرر أن "للسلطات المدنية" - على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة - "إخطار القوات المسلحة لتكون على أهبة الاستعداد لتقديم المساعدة إذا طرأ ما يهدد بقاء السيطرة في يد السلطات المدنية" (مادة 2). وأكد التشريع أن تدخّل الجيش لا يكون "إلا بناءً على طلب السلطات المدنية المختصة في ذلك إذا عجزت أو أصبحت في حالة لا تستطيع معها المحافظة على الأمن" (مادة 3). وفي هذا الخصوص نظم التشريع إجراءات "طلب المساعدة"، بحيث تكون خطية ومبررة، ما لم

(337) مرسوم بقانون رقم 183 لسنة 1952، **الوقائع المصرية**، العدد 132 مكرر (14 أيلول/ سبتمبر 1952)، ص 5.

(338) قانون رقم 84 لسنة 1953، **الوقائع المصرية**، العدد 18 مكرر (26 شباط/ فبراير 1953).

(339) بخصوص التشريع الأول، كان العرض من وزيري الدفاع والداخلية، فيما كان العرض في التشريع الثاني من وزير الدفاع فحسب.

تكن الحالة خطِرة إلى درجة تتطلب التدخل بشكل مستعجل، فعندها يكتفى بأن يكون طلب المساعدة "بإشارة برقية أو تليفونية على أن يعزز هذا الطلب على الفور كتابةً" (المواد 4-7). كما أكد التشريع ضرورة انسحاب الجيش "بعد استتباب الأمن [...] بالاتفاق بين السلطتين العسكرية والمدنية" (مادة 10).

أما الاختصاصات المخول بها الجيش حال تدخّله، فهي "مسـ[ـؤ]ولية حفظ الأمن فورًا"، و"اعتبار القائد العسكري مسـ[ـؤ]ولًا عن إصدار التعليمات والأوامر الكفيلة بتحقيق هذا الغرض"، و"تخضع" له "قوات البوليس في هذه الحالة [...] وعليها تقديم ما يُطلب إليها من معونة" (مادة 8). وإضافة إلى ذلك، منح التشريع القائد العسكري سلطة تقديرية موسعة، حيث خصه بـ"أن يتخذ من الإجراءات ما يراه لازمًا لإعادة النظام"، باستثناء "إصدار الأمر بإطلاق النار"، حيث لا يجوز ذلك إلا في حالات محددة حصريًا (مادة 9). وإجمالًا هي حالات متباينة - اتساعًا وضيقًا - عن حالات إطلاق النار المخولة بها الشرطة[340]، وذلك انسجامًا وطبيعة دور الجيش، خصوصًا في ما يتعلق بأنه - وفقًا لهذا التشريع - لا يتمتع بصفة الضبطية القضائية.

بشأن هذا الاختصاص (الضبطية القضائية)، جاء التشريع الثاني في العام التالي (1953) ليقرره لـ"البوليس الحربي"، حيث نصت المادة الأولى (من مادتين جاء بهما هذا التشريع) على أن "يكون للضباط القائمين بأعمال وواجبات البوليس الحربي صفة رجال الضبط القضائي بالنسبة إلى الأعمال والواجبات التي يكلَّفون بها من القيادة العامة للقوات المسلحة". وكان ذلك من دون تحديد طبيعة تلك المهمات، ولا تحديد نطاق سلطة الضبط القضائي، بما يطرح أن يكون في إمكانهم استخدامها تجاه المدنيين في حال تدخّل الجيش في الأمن الداخلي.

مقارنةً بين هذين التشريعين وأول تشريعين صدرا خلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية (سيشار إليهما تاليًا)، تسجَّل جملة من الملاحظات: أولاها

(340) قارن بين المادة (9) المذكورة أعلاه والمادة (102) من قانون هيئة الشرطة (الساري) رقم 109 لسنة 1971، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 تابع "ب" (11 تشرين الثاني/ نوفمبر 1971).

أن التشريعين الأخيرين نظم كلٌّ منها - على حدة - كلتا المسألتين اللتين نظمها التشريعان القديمان بشكل منفصل: تدخُّل الجيش في الأمن الداخلي وتخويله سلطة الضبط القضائي. وفي ما يتعلق بتنظيم إجراءات إشراك الجيش في الأمن الداخلي، فإن الأحكام التي جاء بها التشريع القديم أكثر تفصيلية من الأحكام التي جاء بها التشريعان الأخيران. كما أن اختصاصات الجيش في التشريعين القديمين كانت - إلى حد ما - أوسع منها في التشريعين الأخيرين.

في ما يتعلق بالسريان الزماني، فإن ما يميز هذين التشريعين القديمين من أغلب التشريعات الصادرة خلال الجمهورية الثانية والانتقال إليها، أنهما لم يتضمنا أحكامًا تتعلق بنفاذ مؤقت أو محدد زمنيًا، بما يفيد سريانهما وفقًا للأحكام العامة (أي سريان إلى حين الإلغاء). وفي هذا الخصوص، أُلغي التشريع الثاني صراحة في عام 1968[341]، فيما ليس من إشارة إلى إلغاء القانون الأول[342]، بما يطرح أنه لا يزال ساريًا! ولكن إن صحت هذه الملاحظة، فما الذي يبرر - على الرغم من سريانه - صدور جملة التشريعات التي خبرتها الجمهورية الثانية والمرحلة الانتقالية إليها؟ هل لمنح الجيش اختصاصات مختلفة عما ورد في قانون 1952، ولا سيما سلطة الضبط القضائي التي لا يمنحه إياها (بل منحه إياها قانون 1953 قبل أن يلغى)؟ أم لإغفال المشرع لسريان قانون 1952 أو عدم رغبته في استحضار تطبيق قانون قديم كهذا؟

(ب. أ. ب) التنظيم التشريعي للحالة خلال الجمهورية الثانية والانتقال إليها

شهدت هذه الفترة صدور أربعة تشريعات عادية، وتضمين الدور الأمني للجيش في إعلان يونيو 2012 (المكمل)[343]. اثنان من تلك التشريعات

---

(341) بموجب القرار بقانون رقم 58 لسنة 1968، **الجريدة الرسمية**، العدد 45 (7 تشرين الثاني/نوفمبر 1968).

(342) وذلك بناء على ما تشير إليه شبكة قوانين الشرق، إذ لا توجد إشارة بمحاذاة التشريع تفيد بإلغائه. وبناء كذلك على البحث عن قوانين لاغية لاحقه في **الجريدة الرسمية** عبر الشبكة ذاتها.

(343) حيث قرر الإعلان المذكور إضافة مادة برقم (53 مكرر "2") على إعلان مارس 2011،=

صدرا خلال النطاق الزمني للدراسة، وأشير إليهما سريعًا في الفصل الثاني من هذه الدراسة، في سياق دراسة العلاقة بين الجيش وكلٍّ من الرئيس المنتخب ومجلس الشورى، وأحيلا لتناولهما هنا في هذا الموضع. أما التشريعان الآخران، فصدرا بعد نهاية النطاق الزمني الدراسة. إن تناولًا جديًا للدور الأمني للجيش، في سياق التنظير لحالة استثنائية خاصة ومتمايزة من الحالات التقليدية المعروفة، يقتضي الخروج - استثناءً - عن النطاق الزمني للدراسة.

جاء التشريع الأول في نهاية عام 2012، على شكل قرار بقانون سنّه الرئيس المنتخب وأصدره بعنوان "اشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية في الدولة"[(344)]، وصدر بعد إقدام الرئيس المنتخب على إلغاء إعلان يونيو 2012 الذي رسخ هذا الدور دستوريًا بشكل صريح ومباشر للمرة الأولى والأخيرة.

قضى القرار بقانون المذكور أن "تدعم القوات المسلحة أجهزة الشرطة وبالتنسيق الكامل معها في إجراءات حفظ الأمن، وحماية المنشآت الحيوية في الدولة"، على أن يكون ذلك "لفترة مؤقتة حتى إعلان نتيجة الاستفتاء على الدستور". وخُول وزير الدفاع تحديد "المناطق وأفراد القوات المسلحة ومهامهم [...]" (مادة 1). كما منح التشريع منتسبي الجيش "المشاركين" في تلك المهام "جميع سلطات الضبط القضائي [...] وفقًا لأحكام قانون الإجراءات الجنائية [...]" (مادة 2). وذلك على أن "يلتزم" المشاركون "في أدائهم لمهام الضبطية القضائية [...] بكافة واجبات مأموري الضبط القضائي [...] بما في ذلك إحالة مايحررونه من محاضر إلى النيابة المختصة"

= ونصها: "[1] يجوز لرئيس الجمهورية في حالة حدوث اضطرابات داخل البلاد تستوجب تدخل القوات المسلحة [،] وبعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة [،] إصدار قرار باشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية بالدولة. [2] ويبين القانون سلطات القوات المسلحة ومهامها وحالات استخدام القوة والقبض والاحتجاز والاختصاص القضائي وحالات انتفاء المسـ[ـؤ]ولية".

(344) قرار بقانون رقم 107 لسنة 2012، **الجريدة الرسمية**، العدد 49 مكرر "ب" (9 كانون الأول/ديسمبر 2012)، ص 2-3.

(مادة 3). أما في ما يتعلق بالقضاء المختص "بالفصل في الوقائع التي حررت عنها هذه المحاضر"، فأناطها التشريع بالقضاء العادي، "مع عدم الإخلال باختصاص القضاء العسكري" (مادة 3 ذاتها).

جرى تأقيت سريان هذا التشريع بمدة محددة (حتى إعلان نتيجة الاستفتاء على الدستور). وعلى أرض الواقع، كانت الفترة بين صدور هذا التشريع وإعلان نتيجة الاستفتاء على الدستور 16 يومًا فقط. ومع إعلان النتيجة، انتهى سريان هذا التشريع (الأول). لكن صدر بعد نحو شهر واحد التشريع الثاني، وكان ذلك في بداية عام 2013، وجاء على شكل قانون سنّه مجلس الشورى وأصدره الرئيس المؤقت، حاملًا اسم التشريع الأول، ومفاده تمديد سريان التشريع الأول لمدة جديدة[345]؛ إذ جرى تحديدها في شكلين: الأول "حتى انتهاء الانتخابات التشريعية"، والثاني (أُلحق بالأول بعد "واو" العطف) "كلما طلب رئيس الجمهورية منها ذلك، بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني".

بذلك، فإن سريان التشريع الثاني ليس مؤقتًا، بل الإمكان تفعيله في أي وقت، حتى بعد إجراء الانتخابات العامة. ولكن مع ذلك، وخلال مدة سريان التشريع المذكور (حيث أُجريت الانتخابات البرلمانية في نهاية عام 2015)، صدر تشريع ثالث في نهاية عام 2014، على شكل قرار بقانون أصدره الرئيس المنتخب الثاني (السيسي)، وحمل اسم "تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية" (وهي صيغة مختصرة من عنواني التشريعين المذكورين أعلاه)[346]، من دون أن يلغي التشريع السابق لعام 2013.

أكد التشريع الجديد دور الجيش في مساعدة الشرطة (وفقًا للمنطق الذي قام عليه التشريعان المذكوران أعلاه)، وحدد مشتملات مفهوم "المنشآت

(345) وإن اختار المشرع أن يصدر القانون على شكل تشريع متكامل وليس أمرًا بتمديد السريان فحسب. ينظر: قانون رقم 1 لسنة 2013، **الجريدة الرسمية**، العدد 4 مكرر "أ" (29 كانون الثاني/ يناير 2013)، ص 3-4.

(346) قرار بقانون رقم 136 لسنة 2014، **الجريدة الرسمية**، العدد 43 مكرر "ج" (27 تشرين الأول/ أكتوبر 2014)، ص 3-4.

العامة والحيوية" على غير سبيل الحصر[347]، معتبرًا هذه المنشآت "في حكم المنشآت العسكرية طوال فترة التأمين والحماية" (مادة 1). كما قرر التشريع خضوع "الجرائم التي تقع على المنشآت والمرافق والممتلكات العامة المشار إليها [...] لاختصاص القضاء العسكري"، وأن "على النيابة العامة إحالة القضايا المتعلقة بهذه الجرائم إلى النيابة العسكرية المختصة" (مادة 2). وأما في ما يتعلق بالمدة، فحُددت بعامين من تاريخ السريان (مادة 3). ولم يأت هذا التشريع إلى ذكر سلطة الضبط القضائي.

وقبل نهاية الفترة المحددة أعلاه (العامين) بأقل من شهرين، صدر التشريع الرابع والأخير في صيف عام 2016، على شكل قانون سنّه مجلس النواب وأصدره الرئيس[348]، ليقضي بتمديد فترة سريان التشريع الثالث خمسة أعوام أخرى، اعتبارًا من تاريخ نهاية المدة السابقة. وبالتالي، من المتوقع أن يبقى سريان التشريع حتى نهاية عام 2021 على الأقل، ما لم يلغَ (وهذا مستبعَد) أو يمدَّد مرة أخرى (وهذا متوقَّع).

هكذا، رُسخ للجيش دور في الأمن الداخلي بموجب التشريع. ولكن ما هي حدود اختصاصاته في ذلك؟ الإجابة عن هذا السؤال تقتضي ابتداءً تحديد التشريع أو التشريعات التي يستند إليها الجيش في ذلك، سواء من موروث الجمهورية الأولى أو في مفردات النظام القانوني للجمهورية الثانية. في سبيل ذلك، يستبعد ابتداءً ثلاثة تشريعات، إما بحكم الإلغاء الصريح لها، وهذه حالة تشريع 1953، وإما بحكم انتهاء مدة السريان المحددة في التشريع ذاته، وهذه حالتا تشريعَي 2012 و2014. وبذلك تبقى ثلاثة تشريعات أخرى: 1952، 2013، 2016.

---

(347) بالنص على أنها تشمل "محطات وشبكات أبراج الكهرباء وخطوط الغاز وحقول البترول وخطوط السكك الحديدية وشبكات الطرق والكباري [،] وغيرها من المنشآت والمرافق والممتلكات العامة [،] وما يدخل في حكمها".

(348) قانون رقم 65 لسنة 2016، **الجريدة الرسمية**، العدد 32 مكرر "أ" (15 آب/ أغسطس 2016)، ص 16.

لوحظ ابتداء أن تشريع 1952 لم يلغَ، ولم يكن مؤقتًا بمدة، كما أن تشريع 2013، وإن حُدِّد بمدة، كان قابلًا للتفعيل في أي وقت. وأما تشريع 2016، فهو مؤقت بمدة لم تنته بعد. بذلك - ووفقًا للأحكام العامة لسريان التشريعات - فإن تشريع 1952 سار بما لا يتعارض مع تشريع 2016. وفي الإجمال لا تعارض بينهما، بل بالعكس، فإن تشريع 2016، وفي ضوء عدم تنظيمه إجراءات إشراك الجيش في الأمن الداخلي، يحتاج إلى تشريع 1952 الذي عُني بتنظيمها.

أما تشريع 2013، فإن فُعل بموجب قرار يستند فيه الرئيس إلى ذلك التشريع سيمنح الجيش سلطة الضبط القضائي التي لم يأت إلى ذكرها تشريعا 2016 و1952، ويحصل تعارض بينه وتشريع 2016 في ما يتعلق بالجهة القضائية المختصة، إلا أنه ليس تعارضًا جذريًا، بحكم أن تشريع 2016 ضيقَ اختصاص الجيش على حماية المنشآت، فيما كان تشريع 2013 موسعًا. وبالتالي، يكون اللجوء إلى القضاء العسكري عندما يتعلق الأمر بحماية المنشآت، فيما يكون اللجوء إلى القضاء العادي عندما يتعلق ببقية المجالات. ومع ذلك، يتوجب عدم إغفال أن تشريع 2013 أعقب منح القضاء العادي الاختصاص بعبارة "مع عدم الإخلال باختصاص القضاء العسكري"، ومعنى ذلك أن القضاء العسكري سينازع القضاء العادي في ذلك الاختصاص.

(ب. ب) التمايز في التطبيق العملي عن الحالات الاستثنائية الأخرى

لوحظ سابقًا كيف أن التنظيم التشريعي لتدخّل الجيش في الأمن الداخلي جاء مستقلًا ومتمايزًا من التنظيم التشريعي لحالة الطوارئ والحالات الاستثنائية الأخرى؛ فإضافة إلى كون التشريعات المذكورة صدرت بشكل مستقل، فإن أيًا منها لم يُشر أو لم يستند إلى قانون حالة الطوارئ أو قانون التعبئة العامة. في ما يلي نحاول إظهار التمايز في التطبيق العملي لحالة تدخّل الجيش من الحالات الاستثنائية الأخرى، سواء خلال الجمهورية الأولى (الفرع: ب. ب. أ) أو المرحلة الانتقالية إلى الجمهورية الثانية (الفرع: ب. ب. ب).

(ب. ب. أ) التطبيق العملي للحالة خلال الجمهورية الأولى

تدخَّل الجيش المصري خلال الجمهورية الأولى في الأمن الداخلي لمواجهة "الاضطرابات" في أربع مناسبات على الأقل، بواقع نحو العقد بين كل مناسبة وأخرى. كانت الأولى في كانون الثاني/ يناير 1977، لإخماد "انتفاضة الخبز" التي قامت احتجاجًا على خفض الدعم الحكومي للسلع الغذائية، فيما كانت الثانية في شباط/ فبراير 1986 لقمع تمرد جهاز الأمن المركزي (وهو جهاز شرطي ذو طبيعة خاصة) وإنهاء حركة اعتصامه. أما الثالثة، فكانت في تشرين الثاني/ نوفمبر 1997، بالتدخل لمواجهة هجوم إرهابي في مدينة الأقصر الأثرية[349]، هذا فيما كانت الرابعة والأخيرة في بداية العام 2011، بإنزال الجيش إلى الشارع للتعامل مع التظاهرات التي شكلت نواة الثورة[350].

من حيث المبدأ، هناك صعوبة للتمييز في التطبيق العملي بين تدخل الجيش في المناسبات المذكورة وحالة الطوارئ، ذلك أن جميع تلك المناسبات تزامن حدوثها خلال إعلان حالة الطوارئ؛ فقد سبق وأشير إلى أن 55 عامًا من أصل نحو 60 عامًا هي كامل عمر الجمهورية الأولى، عاشت فيها مصر تحت حالة الطوارئ! وهناك صعوبة أخرى، تتمثل بعدم وجود نص لقرار استدعاء رئيس الجمهورية الجيش إلى التدخل في الأمن الداخلي. وتقدم لنا المناسبة الرابعة (التدخل إبان ثورة 2011) تصورًا حول آلية العمل في هذا الخصوص؛ إذ أشار كثيرون إلى أن رئيس الجمهورية هو من أمر الجيش بالتدخل[351]، إلا أن البحث في التفصيلات يظهر رواية قوية (بمعنى ورودها في العديد من المصادر) تفيد بأن وزير الداخلية عرض على الرئيس الأمر في

---

(349) تُعرف بـ"مذبحة الأقصر" أو "مذبحة الدير البحري"، وراح ضحيتها عشرات القتلى أغلبهم سائحون أجانب.

(350) يدعم طرح اعتبار تدخل الجيش في المناسبات الأربع من الطبيعة ذاتها:
Tilmann J. Röder, "State Control over the Military or Military Control over the State?: A Comparison of Selected Arab Constitutions," in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring*, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016), p. 291.

(351) من بينهم: عادل سليمان، "الجيش وثورة 25 يناير"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 49 (كانون الثاني/ يناير 2013)، ص 32.

مكالمة هاتفية (عقب انهيار/عجز الشرطة)، فكلفه الرئيس بالتواصل مع وزير الدفاع ليبلغه بأن الرئيس يأمر بنزول الجيش للشارع، وليقوم وزير الدفاع بالاتصال بالرئيس هاتفيًا للتأكد من هذا الأمر[352]! وإن هذا المثال يؤشر - ولو جزئيًا - إلى أن الممارسة لم تكن منظمة بإجراءات معينة.

إضافة إلى النقاشات النظرية العامة في السياق المصري[353]، أشار إلى هذه "المناسبات" كثيرٌ من الدراسات، إلا أن أيًا منها لم تخُض في بحث السند القانوني لهذا الدور، مكتفية بظاهر فعل إقحام الجيش في هذه المناسبات، باعتباره استنجادًا من النظام الحاكم بالجيش[354]. إن حالات تدخّل الجيش المذكورة متنوعة من حيث التصنيف، فالأولى والأخيرة أراد لهما النظام أن تكونا في مواجهة الشعب، فيما الثانية تجاه جزء من النظام، أما الثالثة فتندرج

---

(352) ينظر: "اللحظات الأخيرة" (فيلم وثائقي)، **قناة الجزيرة**، إخراج أحمد زين (كانون الثاني/يناير 2012)، شوهد في 2/10/2017، في: https://goo.gl/hhpZ7b (الدقيقة 14:00). وينظر أيضًا: محمد الباز، **جنرالات وثوار: الشعب والجيش من الوفاق إلى الصدام** (القاهرة: مكتبة جزيرة الورد، 2012)، ص 34.

(353) شهدت نهاية عام 1984 وبداية عام 1985 نقاشًا غير مسبوق في شأن أدوار الجيش في مصر، بما فيها الدور الأمني، وذلك عبر نشر مقالات في الصحف اليومية، تصدّرها ابتداء كاتب مدني وآخر عسكري يرد أحدهما على الآخر في حوار مفتوح سرعان ما شاركهم إياه آخرون. ينظر: أحمد عبد الله، "مجادلات صحفية حول القوات المسلحة"، في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990)، ص 91-209.

(354) ينظر: عبد الرازق، **الجيش المصري**، ص 18؛ المحاريق، **حكم العسكر**، ص 109-110؛ فيليب دروز-فانسان، "دور الجيش في التحولات العربية"، في: **الكتاب السنوي IEMed للبحر الأبيض المتوسط: المتوسطي 2012** (عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2013)، ص 138؛ هاني سليمان، **العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير** (الدوحة/بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015)، ص 40؛ مصطفى علوي، "الجيش بين الثورة والسياسة: حالة مصر"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/أكتوبر 2013)، ص 44؛ وينظر أيضًا:

Imad Harb, "The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?," *Middle East Journal*, vol. 57, no. 2 (Spring 2003), p. 283. ;Karawan, "Egypt," p. 115.; William C. Taylor, *Military Responses to the Arab Uprisings and the Future of Civil-Military Relations in the Middle East: Analysis from Egypt, Tunisia, Libya, and Syria* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), p. 122.; Florence Gaub, *Arab Armies: Agents for Change? Before and After 2011*, Chaillot Papers no. 131 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2014), p. 24.

ضمن مفهوم مكافحة الإرهاب. وهو المفهوم الذي يندرج ضمنه تدخّل الجيش المصري الآن، خصوصًا في المحافظات الحدودية (سيناء ورفح خصوصًا).

في ما يتعلق بالمناسبتين الأولى والأخيرة وما شابههما، تدخّل الجيش في مواجهة الشعب على مضض؛ فمن جهة، يعلم الجيش جيدًا أن احتكاكه المباشر بالشعب يعرّض مكانته المعنوية للاهتزاز، وينتقص من رصيدها، وهي المكانة التي عُززت أساسًا في "أيقنة" صورة الجيش لدى المجتمع، بوصفه الحامي للمجتمع، ببُعده عنه واقترابه أكثر من العدو أو حدود الدولة[355]. ومن جهة أخرى، لطالما تطلّع الجيش إلى الأجهزة الأمنية بنوع من "الضغينة"، في ضوء إقدام النظام على تقوية المؤسسة الأمنية – التي بدا له أن في إمكانه ضمان ولائها أكثر من الجيش – على حساب المؤسسة العسكرية التي لطالما استشعر خطرها[356]. حتى أن "تقوية قوات الشرطة وقوات الأمن المركزي" – بدءًا من عهد السادات – كان "من أجل تحقيق توازن القوة مع الجيش"[357]. وكان منطق تفكير الجيش أن على الرغم من استحواذ تلك الأجهزة على اهتمام النظام بها، تمويلًا وتقانة، فإنه (أي الجيش) مطالَب بالقيام بـ "أعمالها القذرة" كلما عجزت هي عن أداء مهماتها!

لذلك، وفيما أشير سابقًا (بداية القسم الأول من الدراسة بصورة خاصة) إلى موقف الجيش في المناسبة الأخيرة (ثورة 2011)، فإن موقفه تجاه المناسبة الأولى (انتفاضة الخبز) كان مراوغًا؛ فهو من جهة قبِلَ التدخلَ للسيطرة على الاضطرابات لإنقاذ النظام، ولكن بشرط تراجع الرئيس السادات عن تدابير

---

(355) إجمالًا كان هذا هو الموقف ذاته للجيش خلال العهد الملكي. ينظر: خضر، **علم الاجتماع العسكري**، ص 344-245.

(356) ينظر:

Michael Makara, "Coup-Proofing, Military Defection, and the Arab Spring," *Democracy and Security*, vol. 9, no. 4 (2013), pp. 345-346; Frisch, "The Egyptian Army," pp. 182-183.

(357) طيبي غماري، **الجندي والدولة والثورات العربية** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 121.

التقشف الاقتصادي التي تسببت بالأزمة، وهو ما حدث فعلًا[358]، ولكن سرعان ما تخلص السادات من وزير دفاعه/ القائد العام للجيش (عبد الغني الجمسي)، في ما اعتبره البعض إقالةً، لرفضه المبدئي تدخّل الجيش في قمع المتظاهرين[359]، وعزاه البعض الآخر إلى حاجة السادات إلى "قيادات عسكرية أكثر مرونة" لغايات توقيع اتفاقيات كامب ديفيد مع إسرائيل بعد أشهر من ذلك الحدث[360]، الذي نتج منه تعديل العقيدة العسكرية للجيش المصري[361].

أما في ما يتعلق بالمناسبة الثانية (تمرد الأمن المركزي)، فكان سببه احتجاج مجندي هذا الجهاز على أوضاعهم المالية والوظيفية، "ولم يكن الجيش يرغب بالتورط في قمع الإضراب [...] إلا أنه لم يكن يوافق على أن تخصص موارد لقوات أخرى غير تابعة له"[362]، في ضوء حساسية موقفه من تعامل النظام التمييزي لمصلحة الأجهزة الأمنية (كما سبق أن أشير). وبذلك، لم يتلكأ الجيش عن التدخل للسيطرة على التمرد، وهي فرصة ليثبت للنظام الحاكم بأنه "الحامي الحقيقي" له (على حد تعبير روبرت سبرينغبورغ (R. Springborg)). وفي ضوء هذه الخبرة، ووفقًا لتحليل البعض، "أدرك مبارك خطورة استدعاء القوات المسلحة للتصدي لحدث سياسي"، لذا حاول لاحقًا "قدر المستطاع دون إشراك القوات المسلحة في مسائل الأمن الداخلي"، وجهدت "الدولة البوليسية" في العمل "على إبعاد الجيش عن مسائل الأمن"[363].

(358) Cook, *Ruling But Not Governing*, p. 73; Taylor, *Military Responses*, p. 122; Ibrahim A. Karawan, "Politics and the Army in Egypt," *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 53, no. 2 (2011), p. 46.

(359) ينظر: المحاريق، **حكم العسكر**، ص 109-110.

(360) ينظر: روبرت سبرنجبورج، "الرئيس والمشير: العلاقات المدنية العسكرية في مصر اليوم"، في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990)، ص 67.

(361) ينظر: أمين محمد حطيط، "المؤسسة العسكرية والثورة في الوطن العربي"، في: **الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي: نحو خطة طريق**، تحرير عبد الإله بلقزيز ويوسف الصواني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 227-228.

(362) سبرنجبورج، "الرئيس والمشير"، ص 70-71.

(363) عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر"، ص 160.

في المجمل، قدّم الجيش المصري نفسه "على مدى العقود القليلة الماضية" أنه "المؤسسة الوحيدة القادرة على إبقاء كل التهديدات الداخلية والخارجية تحت السيطرة". ونُقل عن المشير طنطاوي تصريحات تؤكد وجود "دور محق في التعامل مع التوترات الداخلية" للجيش[364].

(ب. ب. ب) التطبيق العملي للحالة خلال الانتقال إلى الجمهورية الثانية

في الأيام الأخيرة للجمهورية الأولى، استُدعي الجيش للتدخل في الأمن الداخلي، وهو الدور الذي قدمه الجيش ليعلن على أساسه تخلّيه عن رأس النظام الحاكم الذي كلفه بهذا التدخل. وفي الأشهر الأولى للانتقال، وما رافقها من انفلات أمني[365]، يصعب تلمّس حدود واضحة بين الدور الأمني للجيش والطبيعة الاستثنائية لحالة الانتقال التي تولّى الجيش فيها الحكم مباشرة (المجلس العسكري)، ناهيك بأن حالة الطوارئ كانت لا تزال معلَنة. كان للجيش خلال هذه الفترة انتشار في داخل المدن، وفي البداية تولّى وحده الأمنَ الداخلي (من دون أي دور يُذكر للشرطة)، قبل أن يُشرِك الشرطة إلى جانب الشرطة العسكرية[366]، ليتورطا معًا في قمع دموي لجملة من الاعتصامات خلال حكم المجلس العسكري[367]. لكن من غير الواضح ما كان سند وجوده، هل هي حالة الطوارئ التي كانت لا تزال سارية - حينها - منذ ثلاثين عامًا، أم هي استمرار حالة التدخل بناء على طلب النظام السابق، أم بحكم تولّي المجلس العسكري السلطة في البلاد، أم جميع ذلك؟!

---

(364) مسعود وناتاراجان، "التحول الديمقراطي"، ص 287-288. وفي سياق متصل ينظر:
Kechichian & Nazimek, "Challenges to the Military in Egypt," pp. 128-129.

(365) ينظر بشأن الوضع الأمني بداية الانتقال مباشرة: مازن حسن، "السياسات العامة: إدارة الأزمات في أسوء الظروف"، في: علي الدين هلال ومازن حسن ومي مجيب، **الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة** (القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2013)، ص 449-451.

(366) أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر: نحو السيطرة المدنية؟"، مجلة **عُمران** (قطر)، مج 2، العدد 6 (خريف 2013)، ص 160-161؛ ينظر:
Frisch, "The Egyptian Army," pp. 192-193.

(367) أشير إلى أبرز تلك الوقائع في القسم الأول، خصوصًا أحداث "ماسبيرو" وشارع محمد محمود.

في ما له صلة بتعاطي المجلس العسكري مع الملف الأمني خلال الانتقال، وبالإشارة إلى حساسية الجيش تجاه الأجهزة الأمنية وامتعاضه من حظوتها لدى النظام، ولا سيما خلال العقد الأخير (مع تطور "الدولة الأمنية" التي تشكلت بداية التسعينيات)، يرى يزيد صايغ أن المجلس العسكري عمد خلال الانتقال إلى رد اعتباره بتحجيم تلك الأجهزة، فأضعف مباحث أمن الدولة، وترك الشرطة والأمن المركزي "تائهَين"، مكتفيًا بدعم جهاز المخابرات "لتكون ذراعه وأداته الداخلية الرئيسية إلى جانب الاستخبارات العسكرية"[368]، وذلك في سياق سعي المجلس العسكري للسيطرة على مفردات الأمن الداخلي (بما فيها الشرطة التي سرعان ما استقطبها)[369]. ولعل ذلك ما يفسر عرقلة المجلس العسكري إجراء عمليات إصلاح للشرطة[370]، من دون إغفال النهج المحافظ العام الذي اتخذه المجلس العسكري خلال الانتقال (عدم الرغبة بالإقدام على تغييرات جدية)[371].

في هذا السياق، يُفهَم تساهل المجلس العسكري مع المطالبات الشعبية بحل جهاز أمن الدولة وإحالة قيادات من الشرطة إلى التقاعد[372]. ولكن مع ذلك، انتُقد المجلس العسكري لعدم اقدامه على "تفكيك المؤسسة الأمنية وإعادة هيكلتها"، في ضوء الفساد المستشري فيها، مفضلًا التعايش معها، على خلاف مسلك مجلس قيادة الثورة خلال الانتقال إلى الجمهورية الأولى[373].

---

(368) يزيد صايغ، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 1 آب/ أغسطس 2012، ص 16–17، في: https://bit.ly/3mw8AIL

(369) يزيد صايغ، "الفرصة الضائعة: السياسة وإصلاح الشرطة في مصر وتونس"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 16 آذار/ مارس 2015، ص 14، في: https://bit.ly/3ziD8RI؛ وفي سياق متصل ينظر: عبد ربه، "العلاقات المدنية – العسكرية في مصر"، ص 161.

(370) عبد الفتاح ماضي، "هل يمكن أن تجهض الدساتير الثورات الديمقراطية؟: قراءة في التجربة الدستورية المصرية بعد ثورة يناير"، **المجلة المغربية للسياسات العمومية** (المغرب)، العدد 18 (خريف 2015)، ص 56.

(371) صايغ، "الفرصة الضائعة"، ص 14؛ حازم قنديل، "العودة إلى ظهر الحصان: الجيش بين ثورتين"، في: **الربيع العربي في مصر: الثورة وما بعدها**، تحرير بهجت قرني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012)، ص 246.

(372) حسن، "السياسات العامة"، ص 451؛ صايغ، "الفرصة الضائعة"، ص 14–15.

(373) ينظر: قنديل، "العودة إلى ظهر الحصان"، ص 245–247.

وبالنتيجة، سرعان ما أعيد انتاج "الدولة البوليسية"، وقد ضيعت فرصة إصلاح قطاع الأمن[374]، في الوقت الذي تمثل المرحلة الانتقالية فرصة مواتية، بل وضرورية، للشروع في هذا الجهد[375].

أشير سابقًا – في القسم الأول – كيف راوغ المجلس العسكري في إنهاء حالة الطوارئ الموروثة من العهد السابق، وكيف دفع وزير العدل – مع نهاية حالة الطوارئ – إلى محاولة شرعنة منح سلطة الضبط القضائي لعسكريين (المخابرات الحربية والشرطة العسكرية) بموجب قرار سرعان ما قررت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذه. كما أشير إلى تبرير رئيس هيئة القضاء العسكري لصدور القرار، حيث عزاه إلى "معالجة الفراغ التشريعي لتواجد القوات المسلحة بالشارع" بعد إلغاء حالة الطوارئ. وفي السياق ذاته، مرر المجلس العسكري الحكم المتعلق بالدور الأمني للجيش في إعلان يونيو 2012.

تعذّر الوصول إلى أي إشارات حول تقدير هذا الحكم الدستوري، نقدًا أو استحسانًا، وكذلك الأمر بالنسبة إلى القرار بقانون الذي أصدره الرئيس المؤقت في هذا الخصوص لاحقًا، وربما ذلك لخصوصية الظرف الذي جاء فيه (الاضطرابات المتزامنة والتحضير للاستفتاء على الدستور) وقصر مدة سريانه (16 يومًا). أما القانون الذي سنّه مجلس الشورى بعد شهر واحد على انتهاء سريان القرار بقانون، فنُقلت في شأنه عن أعضاء في مجلس الشورى آراء متباينة، بين استحسانه لما يستدعيه "الظرف الحالي" الذي "تمر به البلاد"، والحاجة إلى "نشر الأمان في ربوع البلاد"، وانتقاده لعدم وجود داع لسن قوانين لنزول الجيش إلى الشارع[376].

---

(374) صايغ، "الفرصة الضائعة"، ص 13–14؛ وفي سياق متصل ينظر: أحمد عبد ربه، "بين يناير ويونيو: المقايضات الخمس!"، مجلة **الديمقراطية** (مصر)، مج 15، العدد 59 (تموز/ يوليو 2015)، ص 33.

(375) ينظر: إحسان الحافظي، "مسارات إصلاح قطاع الأمن في الأنظمة العربية الانتقالية"، مجلة **سياسات عربية** (قطر)، العدد 16 (أيلول/ سبتمبر 2015)، ص 46–53.

(376) ينظر: "'الشورى' يقرر تعديل قانون اشتراك القوات المسلحة في حفظ الأمن وحماية المنشآت"، **البديل**، 28/ 1/ 2013، شوهد في 3/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/j2KKjV

أما في ما يتعلق بموقف الجيش من هذا القانون، فحلل البعض أن صدوره لم يأت بناء على رغبة الجيش، بل بناء على الحاجة إلى مؤازرته للشرطة. ومن هذا المنطلق، استحسن خبراء استراتيجيون وساسة صدورَ القانون وأبدوا تأييدهم له[377]. ولكن في الحقيقة، كانت توجهات الجيش تذهب باتجاه المشاركة في الأمن الداخلي، وما مراوغاته السابقة في هذا الخصوص إلا دليل على ذلك. من هنا، فإن الجيش يخالف توجهاته السابقة لما قبل الثورة بحرصه على عدم الاحتكاك بالمواطنين بصورة مباشرة، وربما يبرر ذلك حرصُ الجيش خلال هذه الفترة على تأمين مصالحه ومنشآته بحمايتها ماديًا.

في ضوء الانتقادات التي وجِّهت إلى هذا القانون، بما يعنيه من نزول الجيش إلى الشارع، جهد رئيس القضاء العسكري في الدفاع عن القانون بالقول إنه "لا صحة لوجود شرعية لنزول القوات المسلحة للشارع"؛ ذلك "أن حالة الطوارئ هي الحالة الوحيدة التي تسمح للرئيس بأن يطلب" منها ذلك. وخلص - وهذه نقطة مهمة - إلى "أن القانون ضروري لمجابهة الحالات العادية [التي] تتعرض لها البلاد، وحتى لا يضطر الرئيس إلى إعلان حالة الطوارئ في كل مرة"[378]. وبالتالي، فإن النظرة إلى هذا القانون هي باعتباره بديلًا من إعلان حالة الطوارئ. وهكذا، وفيما فشل وزير العدل (في حكومة الجنزوري) في تمرير قرار منح الضبطية العدلية لعناصر الجيش، فإن مضمون القرار، بل أوسع منه، جرى تمريره من خلال قانون.

على خلاف تجربة الجمهورية الأولى، التي يمكن بخصوصها الاستشهاد بمناسبات معيّنة لتدخّل الجيش في الأمن الداخلي، فإن بداية الجمهورية الثانية والانتقال إليها شهدت من المناسبات ما يتعذر إحصاؤه، ومن بينها حالات

---

(377) "بعد قرار الشورى.. خبراء: القوات المسلحة مستعدة ونزولها ليس اختيارًا"، **مصراوي**، تقرير عمرو والي، 28/ 1/ 2013، شوهد في 3/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/YTS89r

(378) "'عمومية الشورى' توافق على قانون اشتراك القوات المسلحة في حفظ الأمن"، **اليوم السابع**، تقرير نور علي ونرمين عبد الظاهر ونورا فخري، 28/ 1/ 2013، شوهد في 3/ 7/ 2017، في: https://goo.gl/1WzZPs

اضطر فيها الرئيس المنتخب إلى استدعاء الجيش[379]، ولعل أبرزَها استدعاؤه لتأمين مدن القناة (وفقًا لما أشير إليه سابقًا في الفصل الثاني). ولكن مع ذلك، تبقى أبرز مناسبة هي التدخل خلال تظاهرات/"ثورة 30 يونيو" المناهضة لحكم الإخوان، وما انتهت إليه بإسقاط مرسي، وما لحقها من تدخّل عسكري لفض اعتصامات مؤيدي الإخوان في مختلف المحافظات، خصوصًا في ميداني "رابعة" و"النهضة" في القاهرة (14 آب/أغسطس 2013). أشير سابقًا إلى ملابسات تدخّل الجيش في إسقاط مرسي، أما فض الاعتصامات، فأحيل بخصوصهما إلى هذا الموضع.

اختلفت هذه المناسبة عن مجمل الخبرة المصرية لتدخّل الجيش في الأمن الداخلي؛ فتدخل الجيش جاء بناء على "تفويض شعبي" بالنزول إلى الشارع، طالب به وزير الدفاع حينها (السيسي) – في خطاب بثته الفضائيات – كشرط لتدخّل الجيش في "مواجهة العنف والإرهاب المحتمل"[380]!

بالنتيجة، ووفقًا لتحقيقات منظمة "هيومن رايس ووتش"، قُتل 1150 شخصًا، معظمهم في خمس وقائع منفصلة "من القتل الجماعي للمتظاهرين". وخلصت المنظمة في تقريرها في هذا الخصوص إلى "قيام قوات الجيش والشرطة، على نحو عمدي وممنهج باستخدام القوة المميتة والمفرطة في عمليات حفظ الأمن، مما أدى إلى مقتل متظاهرين على نطاق لم يسبق له مثيل في مصر"، بما يرتقي "على الأرجح إلى مصاف الجرائم ضد الإنسانية"[381]. أما تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان، فجاء أقل حدية،

---

(379) عبد ربه، "العلاقات المدنية – العسكرية في مصر"، ص 161.

(380) جاء ذلك خلال خطابه في حفل تخريج طلبة من أكاديميتين عسكريتين. ينظر: **قناة CBC**، 24/ 7/ 2013، شوهد في 3/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/4fvz53 (الدقيقة: 31:30).

(381) هيومن رايتس ووتش، "حسب الخطة: مذبحة رابعة وعمليات القتل الجماعي للمتظاهرين في مصر"، آب/أغسطس 2014، ص 1، شوهد في 3/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/6pgX9y

خارج النطاق الزمني للدراسة، صيف عام 2018 تحديدًا، جاء قانون "معاملة بعض كبار قادة القوات المسلحة"، رقم 161 لسنة 2018، **الجريدة الرسمية** العدد 29 مكرر "هـ" (25 تموز/يوليو 2018)، ليحصّن المخاطبين بهذا القانون (بموجب القرار الذي يصدر عن رئيس الجمهورية) من الملاحقة القضائية "عن أي فعل ارتكب خلال فترة تعطيل العمل بالدستور وحتى تاريخ بداية ممارسة مجلس=

حيث حاول في بعض المواضع تلمّس العذر للشرطة والجيش، ونسب بعض الانتهاك إلى المتظاهرين[382].

لم يخض أيٌّ من التقريرين في الأساس القانوني لتدخّل الجيش في عمليات فض الاعتصامات، مكتفيين بالإشارة إلى المعايير الدولية والقوانين المصرية ذات العلاقة بحرية الرأي والتعبير والحق في التجمع. وهنا تجدر الإشارة إلى أن تدخّل الجيش في فض الاعتصامين الرئيسين (رابعة والنهضة) كان قبل نفاذ إعلان حالة الطوارئ بساعات[383]، حيث أُعلنت الطوارئ نتيجةً لفض الاعتصامات[384]. وجاء في المادة الثانية من قرار إعلانها "تكليف القوات المسلحة في معاونة هيئة الشرطة في اتخاذ ما يلزم لحفظ الأمن والنظام وحماية الممتلكات العامة والخاصة وحفظ أرواح المواطنين". وبذلك، فإن تدخّل الجيش ابتداءً لم يكن بالاستناد إلى قانون حالة الطوارئ، وإنما استند إليه لاحقًا، ابتداء من سريان حالة الطوارئ.

= النواب لمهامه أثناء تأديتهم لمهام مناصبهم أو بسببها، إلا بإذن من المجلس [العسكري]" (مادة 5).

(382) ينظر التقرير: المجلس القومي لحقوق الإنسان، **تقرير لجنة تقصي الحقائق حول أحداث فض اعتصام رابعة العدوية**، القاهرة، آذار/ مارس 2014، شوهد في 3/ 10/ 2017، في: https://goo.gl/emZFgM

(383) قرار رئيس الجمهورية 532 لسنة 2013 "بشأن إعلان حالة الطوارئ"، **الجريدة الرسمية**، العدد 32 مكرر (14 آب/ أغسطس 2013)، ص 3.

(384) استغرق فض اعتصام رابعة نحو 12 ساعة، من شروق شمس يوم 14 آب/ أغسطس إلى غروبها، ينظر: هيومن رايتس ووتش، "حسب الخطة"، ص 21. فيما أُعلنت حالة الطوارئ في اليوم ذاته، إلا أن المادة الأولى من قرار الرئيس بإعلانها نصت على أن مدتها "ثلاثين يوما اعتبارًا من الساعة الرابعة من مساء يوم الأربعاء الموافق الرابع عشر من أغسطس 2013".

خلاصة القسم الثاني

خلص القسم الأول - في ما خلص - إلى أن الجيش عمد خلال الانتقال إلى التضحية برأس النظام الحاكم، ليحافظ على النظام ذاته، فيما عبّر عنه باستمرار إرث ذلك النظام في الموارد البشرية والتقاليد الحكومية ومنظومة المصالح التي أرساها. أما النظام الدستوري، فخلص القسم الثاني بشأنه إلى أنه تغير، لكن ليس بصورة كاملة، وإنما ما تغير أساسًا هو مكانة الجيش في النظام الدستوري الخطي، أي بما عبّرت عنه القواعد الدستورية الجديدة والقواعد القانونية المكملة لها.

كان الجيش في النظام الدستوري القديم مؤسسة دولة، كبقية المؤسسات الأخرى أو أكثر أهمية. وبات للجيش اليوم مكانة مميزة في النظام الدستوري لا تضاهيها أي مؤسسة أخرى؛ في ضوء تعزيز مساهمته في منظومة السلطة، وامتيازاته في منظومة الحقوق، إلى درجة يكاد الجيش فيها يكون مستقلًّا بالكامل عن مؤسسات الدولة الأخرى[1]. تعزيز مكانة الجيش هذه انعكست بالضرورة على مبدأ الفصل بين السلطات. لم تَخبَر مصر قبل الثورة علاقة متوازنة بين السلطات؛ فلطالما كان نظامها السياسي خارج المألوف مما تترسخ من تطبيقات للأنظمة السياسية التقليدية الشائعة، التي خلطت بينها التجربة المصرية ضمن محدد تمايز مكانة رئيس الجمهورية وعلوها على السلطات الثلاث ومؤسسات الدولة[2].

---

(1) إضافة إلى الآراء التي عُرضت سابقًا، ضمن التحليل، يدعم هذه النتيجة: البشري، **ثورة 25 يناير**، ص 210-212.

(2) للتوسع ينظر: رشاد توام وعاصم خليل، "الثبات والتحول في تصميم النظامين السياسيين التونسي والمصري وتوصيفهما: مقاربة في المشترك العربي"، **المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية** (الأردن)، مج 12، العدد 3 (2020).

لم يتغير شيء في النظام الدستوري الجديد على هذا الصعيد؛ فما زال مبدأ الفصل بين السلطات تعرقله حبكة تداخل صلاحيات السلطات القائمة على معادلات توازن عبّرت عن لحظة تقنينها وقوة الفاعلين في تلك اللحظة، وليس على منطق مدروس، أو ملائمة لبيئة أو خصوصية. ما تغير أن رئيس الجمهورية بات له شريك في سدة الحكم، ليس رئيس الوزراء، وإلا كنا قبالة نموذج مقارب لنظام شبه رئاسي، بل مؤسسة الجيش، بما لها من مساهمة في منظومة السلطة، وامتيازات في منظومة الحقوق.

تُعبر عن مساهمة الجيش في منظومة السلطة شبه الاستقلالية في التعيينات العسكرية، والتأثير، بل المساهمة في صنع السياسات الأمنية العامة من خلال عضوية العسكريين في المجالس المختصة، خصوصًا مجلس الدفاع الوطني في ضوء سعة اختصاصاته وأغلبية الحضور العسكري فيه؛ فرئيس الجمهورية سيقوم - في بعض الأحيان - بطابع بروتوكولي في التعيينات العسكرية، ويستأذن المجلس العسكري في اختيار وزير الدفاع، وسيصوت كبقية الأعضاء في مجلس الدفاع الوطني، الذي في إمكان تحالف العسكريين فيه أن يعطل أي قرار أو أن يمرره. وبذلك أُضعف أخيرًا رئيس الجمهورية (نسبيًا، وبموجب النظام الدستوري الخطي، وليس في الواقع بالضرورة)، ولكن ليس قبالة جهة أو مؤسسة ديمقراطية كبرلمان أو مجلس وزراء - وهذا ما كانت تطمح إليه أي ثورة على الاستبداد - وإنما أُضعف الرئيس تجاه الجيش، وهذه مسألة خطِرة.

إن معادلة السلطات القائمة الآن تهدد فاعلية النظام السياسي برمته؛ فميزة الأنظمة شبه الرئاسية أو المختلطة - التي ما زالت تقبل عليها التجارب العربية قبل الثورة وبعدها[3] - هي فكرة وجود "حكم" أو "رمانة ميزان" للنظام السياسي، كي تتعاطى بتفرد لمواجهة الأزمات بين السلطات، ولا سيما الحكومة والبرلمان. ولمّا فشلت التجربة المصرية السابقة للثورة في تحقيق ذلك، بإطلاقها صلاحيات رئيس الجمهورية، لدرجة تحكم فيها بالسلطات بدل

(3) ينظر: رشاد توام وعاصم خليل، "مقاربات نظرية جديدة في النظام شبه الرئاسي على ضوء الإقبال العربي عليه". المجلة القانونية التونسية (تونس) (كانون الأول/ ديسمبر 2019).

الحكم بينها، كان المتوقع أو المأمول أن تعي التجربة ذلك الدرس بأن تقنن صلاحيات الرئيس لتخوله القيام بدور لا يتجاوز الحَكَم.

لعل النظام الدستوري المصري الجديد فعل ذلك، لكنه لم يقف عند هذا الحد، بل ذهب ليضع قبالة الرئيس الحَكم حَكمًا آخر هو مؤسسة الجيش. وبذلك، وبدلًا من أن يكون هناك حكم واحد يتولى حل الأزمة، بات هناك حكمان - على الأقل - من الوارد بقوة أن يتسبب وجودهما بهذه الصفة في خلق أزمة أكبر من الأزمات التي قد يتصدى فيها "الحكم" لحل الأزمات بين السلطات. هذه الإشكالية ستكون أعمق في حال تولّى رئاسة الجمهورية شخص مدني لا يرضى عنه الجيش بالضرورة؛ فما يُشغل النظام السياسي المصري الآن هو منظومة من التقاليد الحكومية والعلاقات الشخصية وأخوية السلاح. وما إن يجري الاحتكام إلى القواعد الدستورية والقانونية، فإن أزمة بالضرورة ستنشب بين رئيس الجمهورية والجيش. ناهيك بأن أيًا منهما - باعتباره "حكمًا"- لن ينجح باضطلاعه بالتحكيم بين السلطات، لأن ميزة هذا الدور هو ببساطة في كونه يُسند إلى جهة واحدة فقط.

على صعيد آخر، فإن للجيش في منظومة الحقوق امتيازات طاغية، ليس جلها بموجب النظام الدستوري الجديد، بل أغلبها موروثًا من النظام القديم على شكل قواعد قانونية وممارسات. وما جاء به النظام الدستوري الجديد هو ترسيخها في الدستور، بحيث لا تكون في المستقبل عرضة للانتقاص منها، وفقًا لإرادة السلطات الدستورية، وقد باتت اختصاصات الجيش وامتيازاته "دستورية" هي كذلك.

على صعيد امتيازات الجيش من خلال حقوق العسكريين، يتحصن الجيش خلف القضاء العسكري، من القضاء المدني، سواء على مستوى القضاء الجزائي أو على مستوى القضاء الإداري. وكان اللافت أن تلك الحصانة هي في مصلحة المؤسسة أكثر مما هي في مصلحة منتسبيها؛ فضمانات المحاكمة التي يتيحها القضاء العسكري واللجان القضائية العسكرية للعسكريين هي أقل مما يتيحه القضاء العادي. وبالتالي، يُفهم من هذه الامتيازات أنها تعزز استقلالية الجيش تجاه القضاء ومؤسسات الدولة الأخرى.

في ما يتعلق بالحقوق السياسية للعسكريين؛ ففي الوقت الذي تُشرِّع المؤسسة لذاتها دورًا سياسيًا - تصفه بالوطني - تقبل بتقييد منتسبيها وحرمانهم من مباشرة الحقوق السياسية. لدى كثير من الدول، يُعتبر هذا الحرمان أو التقييد أمرًا إيجابيًا، لكن بوجود مؤسسة جيش قوية - كما في مصر - فإن ذلك الحرمان أو التقييد يساهم في تعزيز قوتها أكثر؛ فلا يقبل للأفراد حقوقًا قد تخلّ بالانضباط العسكري الذي تحتاج إليه المؤسسة لتعزز قوّتها في الدولة، باعتبار منتسبيها كتلة تدفع بها المؤسسة حيثما تريد، لا حيث يريد المنتسبون؛ فالجيش - بحكم طبيعته عمومًا - لا يقبل تعدد الآراء والتوجهات داخل المؤسسة التي يجب أن تظهر دائمًا موقفًا واحدًا موحدًا.

أما على صعيد امتيازات الجيش تجاه حقوق المدنيين، فجلّها موروث من النظام القديم، ولم يأت النظام الجديد في هذا الخصوص بشيء سوى ترسيخ بعضها على المستوى الدستوري، كمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، وعدم تقييد بقيتها على المستوى الدستوري بما يتيح الاستمرار لمنظومة القواعد القانونية والممارسات السابقة التي تبيحها، كحظر الرقابة الإعلامية على الجيش، ودور الجيش في الحالات الاستثنائية التقليدية (الطوارئ والتعبئة العامة) وغيرها (الدور الأمني للجيش).

هكذا، توافقت التجربة المصرية مع تجارب انتقالية أخرى كان فيها للجيش دور خلال الانتقال؛ فوصْفُ أغويرو تجارب من أميركا اللاتينية يتقاطع بقوة مع حال التجربة المصرية؛ إذ إنه لاحظ أن الجيوش تحتفظ بمكانتها السابقة وتعمل على توسيعها خلال الانتقال، فيما تتعاطى السلطات المدنية برضوخ لهذه المطالب لـ"طمأنة الجيش المتململ". وفي سعي الجيش نحو الاستقلالية، يُعنى على نحو خاص بالاستقلالية المالية (الموازنات العسكرية) والعدلية/ القضائية (القضاء العسكري) والتربوية (المناهج الدراسية)[4].

---

(4) ينظر: فيليبي أغويرو، "التحدي المزدوج الجديد: السيطرة الديمقراطية وكفاءة الجيش، الشرطة، الاستخبارات"، في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان، ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016)، ص 98-104.

خاتمة

"الجيش هو التنظيم الوحيد من الرجال المتحدين بما فيه الكفاية للاتفاق على الرؤية ذاتها، والقادرين بما فيه الكفاية لفرضها على بقية مواطنيهم. ولكن مزاج الجنود، المعتادون على العنف والطاعة العمياء، يجعلهم حراس غير مؤهلين البتة لحماية دستور قانوني أو مدني"[1].

إدوارد جيبون

جهد الجيش المصري خلال الانتقال، محاجًا تارة بأن له دور في حماية الدستور، ومطالبًا تارة أخرى بأن يكون له هذا الدور؛ فهل يحتاج الدستور إلى حارس؟ ويحميه ممَّ؟ أمِن استبداد رئيس الدولة أم من الحزب الحاكم؟

في الوقت الذي ادعى الضباط الأحرار بذلك، عندما استولوا على الحكم في صيف عام 1952، فإنهم سرعان ما أطاحوا الدستور في نهاية العام ذاته. أما في عام 2011، فلم يكن الجيش أصلًا مبادرًا في الثورة، بل إنه تردد قبل أن يعلن تخليه عن الرئيس. وعندما "تنحّى" مبارك، ذهب المجلس العسكري ليؤسس سند تولّيه السلطة إلى مشروعية دستورية، باستناد واسع التأويل إلى حكم الدستور بدور الجيش في "حماية البلاد"، وتكليف الرئيس "المتنحي" بإدارة شؤون البلاد. وبدلًا من أن يقر بسقوط الدستور بحكم الثورة، ومطالب

(1) Edward Gibbon, *The History of the Decline and fall of the Roman Empire* (London: Frederick Westley & A. H. Davis, 1837), p. 64.

الثوار عقب إسقاط مبارك، رفض ذلك، وذهب إلى إعلان تعطيله إلى حين تعديله، وبذلك تمسك الجيش بالدستور. لكن، فور تنبُّه المجلس العسكري إلى أن عودة الدستور تعني خروجه مباشرة من السلطة، بأسنادها وفقًا لأحكام سد الشغور كما ينظمها الدستور، أصدر المجلس العسكري إعلان مارس 2011، مقِرًّا ضمنيا بسقوط الدستور، وبذلك تخلى الجيش عن الدستور.

لم يكن أيٌّ من الدستورين القائمين قبل الثورتين (أي دستوري 1923 و1971) يقيمان للجيش مكانة خاصة، فلماذا أعلن الجيش أو أبدى في كلتا الحالتين - بداية - أنه حريص على بقاء الدستور؟ احتاج الجيش إلى هذا الموقف في الحالة الأولى على سبيل الدعاية، بمعنى أنه تدخّل لحماية الدستور من طغيان الملك وعبثية النظام البرلماني في التطبيق. أما في الحالة الثانية، فيُرد موقفه إلى تفسيرات عدة: ادعائه بأنه تولى السلطة استنادًا له، وعدم تقبّل إحداث تغييرات جوهرية في النظام الدستوري الذي لم يميزه من الدولة، وأن على الشعب الاكتفاء بتنحّي الرئيس. ولكن في كلتا الحالتين، سرعان ما تغيرت توجهات الجيش، ووجد في بقاء الدستور ما يتعارض مع مصالحه الذاتية، وبالتالي حري بالدستور أن يسقط! وفيما اختار الجيش في التجربة الأولى الاستحواذ على الحكم مباشرة، ولم ير داعيًا ليرسخ مصالحه في الدستور، فإنه في التجربة الثانية قدر بأن الاحتفاظ بالسلطة لن يلائمه؛ فمن جهة هو ليس في حاجة إليها، حيث إن الاحتفاظ بمصالحه يغنيه عن ذلك، بل لعل السلطة تتطلب منه التضحية ببعض المصالح؛ ومن جهة أخرى هو غير قادر على تحملها؛ فالتكوين السياسي لكبار الضباط الحاليين - بحسب تقدير البعض - لا يؤهلهم للقيام بدور كهذا.

في المقابل، كان دستور 2012 يقيم للجيش مكانة غير مسبوقة، فلماذا رافق إعلان إسقاط مرسي تعطيل الدستور؟ في الحقيقة، تمسك الجيش بهذا الدستور أكثر مما تمسك بأي دستور آخر، لكن كان هناك "مقتضى شكلي" يتطلب أن يكون للثورة الجديدة دستور جديد، ولا سيما أن المتظاهرين - وهُم من استدعوا الجيش للتدخل - لطالما ربطوا بين مرسي والدستور (حتى

أسموه "دستور الإخوان"). وبالتالي كانت استجابة الجيش لمطالب المتظاهرين بالتدخل تعني إسقاط الدستور أيضًا. ولكن الجيش راوغ في هذا الخصوص مجددًا، فأعلن تعطيل الدستور وتعديله، بدل إسقاطه. وفقًا لفهم الجيش، فإن هذا الإجراء يضمن عدم المساس بالترسيخ الدستوري الذي حظي به في الدستور، وإن كان لا بد من تعديله فهي فرصة لترسيخ أبعد مدى، ولو قليلًا. لذلك، عندما ناقشت لجنة الخمسين فكرة إصدار دستور جديد، ثارت حفيظة الجيش الذي خشي على مكتسباته في صفقة الدستور السابقة.

هكذا أدار الجيش الانتقال إلى الجمهورية الثانية وتدخّل فيه بمنطق الصفقة؛ استحقاق مكافأة على أداء الدور: صفقة مع الإخوان في دستور 2012، وصفقة أخرى مع "أطراف عقد 3 يوليو" في دستور 2014. بالنتيجة، فإن الترسيخ الإضافي في دستور 2014 ما هو إلا "رتوشات" طفيفة مقارنة بالترسيخ الأساسي في دستور 2012. وأبرز ما جاء به دستور 2014 - مستحدثًا - هو إضافة اختصاص المجلس العسكري بالموافقة على تعيين وزير الدفاع خلال فترة انتقالية، وحذف حياد الجيش من الديباجة[2].

بذلك، لم يحرس الجيش الدستورَ في الحالات الثلاث، بل أطاحه كلما بدا له أن من مصلحته فعل ذلك. وبالتالي، فإن الجيش يحرس قاعدة أسمى - في نظره - من الدستور، هي مصالحه ومكانته في الدولة، حاكمًا أكان (1952) أم حكمًا (2011 و2013)، باعتبارهما "قاعدة فوق دستورية"!

---

(2) لاحقًا (خارج النطاق الزمني للدراسة) جرى تعزيز التكريس الدستوري للجيش بانتهاز أول فرصة يتم فيها تعديل الدستور لغرض أساسي تمثل بإطالة مدة ولاية الرئيس الحالي (بالسماح له "نظريًا" بالاستمرار في الحكم مدة 16 عامًا منذ انتخابه للولاية الأولى في عام 2014)؛ إذ شهد نيسان/ أبريل 2019 إقرار رزمة تعديلات دستورية، من بينها النص على دور الجيش في "صون الدستور والديمقراطية، والحفاظ على المقومات الأساسية للدولة ومدنيتها، ومكتسبات الشعب وحقوق وحريات الأفراد" (تعديل على المادة 200/ 1)، وتوسيع اختصاص القضاء العسكري في محاكمة المدنيين (تعديل على المادة 204/ 2)، واشتراط موافقة المجلس العسكري على تعيين وزير الدفاع بشكل دائم، وليس لفترة انتقالية كما في النص الأصلي (تعديل المادة 234). ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، في: http://cutt.us/Jupk1

ارتبط ظهور فكرة هذه الدراسة بمعايشة المفارقة في اختلاف دور الجيش في كلٍّ من مصر وتونس عقب ثورة 2011. وكان للبحث أن يأخذ نطاقًا ومنهجًا مقارنًا بين التجربتين، إلا أن التحضير للكتابة كشف كم أن مقارنة كهذه ستنتهي بنتائج ساذجة[3]؛ فأين الجيش التونسي من خبرة الجيش المصري في السياسة والترسيخ الواقعي للمصالح قبل الثورة! وأين الأول أيضًا من الثاني في الترسيخ الدستوري له في دستور الجمهورية الثانية[4]!

لذلك، كان التوجه نحو التركيز على دراسة التجربة المصرية بمقاربة قانونية، وليس بهدف التنظير لشرعية دور الجيش أو مشروعيته فيها، كما فعل فارول، بل لحث النظرية الدستورية على استيعاب فكرة أن الجيش مؤسسة سياسية يمكنها أن ترسخ لذاتها في الدستور كمؤسسة دستورية، كي تؤدي دور الحكم بين السلطات وتشارك في منظومة السلطة، مدعمة ذاتها بامتيازات في منظومة الحقوق. هدفت الدراسة إلى ذلك، ولسان حالها يقول إن التعاطي مع العلاقات المدنية – العسكرية في مصر ما عاد رهين أنساق العلاقات الواقعية فحسب، بل باتت تحكمه القواعد الدستورية والقانونية، وإن أي إصلاح لمنظومة العلاقات هذه ينطلق ابتداء من تلك القواعد. وفي النهاية، خلصت

---

(3) في دراسة أخرى للباحث، تناول التجربتان المصرية والتونسية في سياق مقارن، من حيث أثر "المؤسس الانتقالي" (السلطة التأسيسية للانتقال: الجيش والرئيس في مصر، والرئيس والمجلس التأسيسي في تونس) في تشكيل السلطة التأسيسية وإرث دساتيره الصغيرة في الدستور الكبير. ينظر: رشاد توام، "خطوة إلى الخلف: تداعيات الهندسة الدستورية للانتقال على العملية التأسيسية في مصر وتونس"، **سياسات عربية**، العدد 52 (أيلول/ سبتمبر 2021).

(4) في الوقت الذي حرص الجيش المصري على المشاركة رسميًا في صوغ الدستور (سواء في دستور 2012 أو دستور 2014)، فإن الجيش التونسي لم يشارك إلا في بعض جلسات الاستماع، بناء على طلب المجلس التأسيسي، إضافة إلى إرسال مذكرة خطية، طالب من خلالها الجيش بضرورة تضمين الدستور أحكامًا واضحة تكرس حياد الجيش، وتحول دون تدخله في السياسة. وهذا ما جرى تأكيده خلال مقابلات شخصية عدة أجراها الباحث في تونس، خصوصًا مع: اللواء جمال بوجاه، المتفقد العام للقوات المسلحة (مقر وزارة الدفاع بالقصبة، 13/ 7/ 2016، 10:15-11:45)؛ العميد المختار بن نصر، الناطق الرسمي باسم وزارة الدفاع (2011-2013) ورئيس المركز التونسي لدراسات الأمن الشامل (مقر المركز بقرطاج بيرصة، 17/ 5/ 2016، 16:00-17:20)؛ المحامي عمر الشتوي، رئيس لجنة السلطتين التشريعية والتنفيذية بالمجلس التأسيسي (مكتبه بمونبليزير، 26/ 5/ 2016، 9:30-11:00).

الدراسة إلى تأكيد هذه النتيجة، ولا سيما في ضوء إرسائها أسس مقاربة جديدة لدراسة علاقة الجيش بالسياسة، قائمة على التحليل القانوني بالتقاطع مع نظريات العلاقة المدنية - العسكرية (وهذا من بين ما وعدت به الدراسة ابتداءً). واتضح جليًا كيف أن منطلقات "نظرية التنافس" تتلاءم واستيعابها في مقاربة قانونية، تقايس السيطرة المدنية في ضوء القواعد القانونية وتطبيقها.

بالعودة إلى منطلقات هذه النظرية، وبالتدقيق في معادلات التنافس المدني-العسكري على الدوائر الخمس لصنع القرار، وفقًا لهذه النظرية، يلاحَظ أن العسكريين تفوقوا في أغلبها؛ ففي ما يتعلق بـ "تجنيد النخبة"، فإن للجيش جملة من الامتيازات والسلطات، وله مناصب محجوزة في الدولة بنصوص دستورية وقانونية (وزير الدفاع) أو بحكم الواقع (رئيس المخابرات العامة ومحافظو المحافظات الحدودية وغيرها)، بما يعني شغل عسكريين وظائف سياسية قيادية. أما في ما يتعلق بـ "صنع السياسات العامة"، فللعسكريين أغلبية في أهم الهيئات المعنية برسم السياسة الأمنية والدفاعية العامة (مجلس الدفاع الوطني)، ويستقلون بإحداها (المجلس العسكري)، ولم يغيبوا حتى عن أضعفها (مجلس الأمن القومي). كما أن مجلس الدفاع الوطني يستقل بموازنة الجيش، حارمًا البرلمان من هذا الدور السياساتي والرقابي.

كما أن للجيش على صعيد "الأمن الداخلي" دور تجاوز الحالات الاستثنائية التقليدية، في ما يُعرف بمساهمة الجيش في حفظ الأمن الداخلي لمواجهة الاضطرابات (الدور الأمني للجيش)، ولذلك نظّرت الدراسة إلى كون هذا الدور حالة استثنائية قائمة بحد ذاتها[5]. وأما "تنظيم المؤسسة العسكرية"، فالمجلس العسكري يكاد يستقل بها، وما خرج من اختصاصه

(5) ما زال هذا الموضوع قيد دراسة معمقة للباحث في مشروع بحثي يحضر له، بإضافة حالات دراسية أخرى قبالة الحالة المصرية (أبرزها تونس والجزائر ولبنان)، ينطلق فيه من اعتبار أن الإشكال المتصل بهذا الدور يأخذ في التجارب العربية بعدين اثنين: "التوظيف السياسي" له من قبل الأنظمة و/ أو الجيش، مقابل الصمت عن "التكييف القانوني" له. رشاد توام، "الدور الأمني للجيوش العربية: معضلة التكييف والتوظيف"، مشروع بحث عُرض ونوقش ضمن أعمال المعهد الصيفي الثالث للدراسات النقدية حول الأمن في العالم العربي، المجلس العربي للعلوم الاجتماعية، برمانا-لبنان، 17-23 حزيران/ يونيو 2019.

تتولاه لجان الضباط في وزارة الدفاع (التعيينات)، ليقوم رئيس الجمهورية في كثير من الأحيان بدور بروتوكولي في اعتماد توصياتها. وأخيرًا، في ما يتعلق بالدائرة الخامسة، ممثلة بـ"الدفاع العسكري"، فالعسكريون أصلًا لا يقبلون نقاشًا في هذا الخصوص؛ إذ إن وظيفتهم الأساسية هي القيام بهذا الدور. بل أكثر من ذلك، فإن العسكريين في مصر باتوا يتدخلون في إعلان حالة الحرب، التي ما عادت محصورة في السلطات المنتخبة.

بالإشارة إلى ما خلصت إليه الدراسة في القسم الأول، في ما يتعلق بالحاجة إلى مقاربة اقتصادية في دراسة دور الجيش المصري ومكانته، في ضوء نشاطه الاقتصادي الموسع قبل الثورة وبعدها، فإن الدراسة عمومًا تخلص إلى ضرورة استحداث دائرة تنافس سادسة ضمن "نظرية التنافس"، وهي "النشاط الاقتصادي"[6]. لم تُعنَ الدراسة أساسًا بهذا الموضوع (لاعتبارات عدة، من بينها عدم وجود بيانات موثوقة بشأن هذا النشاط المحاط بالسرية)، إلا أن التعمق في دراسة الحالة المصرية يُظهر جليًا أن محور مصالح الجيش هو المحافظة على إمبراطوريته الاقتصادية، إلى درجة تشجع على استخلاص أنها تشكل حجر الزاوية في تحليل مواقفه؛ فهو يقبل المساومة في كل شيء باستثناء مصالحه الاقتصادية. وشكلت فترة تعايش الجيش مع الرئيس المنتخب فرصة لاختبار هذه الفرضية، حيث إن الرئيس تجرأ على إقالة ضباط كبار، منهم أعلاهم رتبة، رئيس المجلس العسكري، إلا أنه لم يتجرأ على المساس بمصالح الجيش الاقتصادية.

إن الرفض المبدئي الذي تلقته نظريتا فارول بشأن "الانقلاب العسكري الديمقراطي" و"الجيش كحارس للديمقراطية الدستورية"، يُرَدّ جانب كبير منه

---

(6) يبدو أن "نظرية التنافس" قابلة للتطوير بإضافة دوائر تنافس جديدة لها؛ فإضافة إلى الاقتراح أعلاه (بإضافة دائرة سادسة حول "النشاط الاقتصادي")، شرع الباحث مؤخرًا بفحص مدى نجاعة إضافة دائرة سابعة حول "حقوق الإنسان" (حقوق العسكريين بالأخص، بالبناء على جهده في هذه الدراسة/ الفصل الرابع تحديدًا)، وقد اختبرها مبدئيًا من خلال تصميم وتدريس مساق ماجستير: رشاد توام، "مقاربة حقوقية للعلاقات المدنية-العسكرية" (خطة مساق وعروض تقديمية)، برنامج الماجستير في الديمقراطية وحقوق الإنسان، جامعة بيرزيت، رام الله، الفصل الدراسي الثاني 2020/ 2021.

وبالإشارة إلى إشكالية البحث، وعلى سبيل الإجابة عنها، أدرك الجيش مبكرًا أن إدارة الانتقال هي المعمل الحقيقي لصناعة الدستور، وهي العملية التي ستعكسها لحظة صوغ الدستور. وبالتالي، لم يركز اهتمامه على لحظة الصوغ فحسب، بل أيضًا على خارطة الطريق إليها، فتحكّم في توقيتها ومعايير تشكيل السلطة التأسيسية، لتأتي تلك اللحظة وهذه السلطة في زمن وبيئة موائمتين. ويُستشف من الإعلانات الدستورية التي سنّها المجلس العسكري وأصدرها الأماكن التي رغب في حجزها في النظام الدستوري الجديد. وفي السياق ذاته، تُفهم مماطلته بتسليم السلطة خلال المرحلة الانتقالية الأولى، ويُفهم كذلك نقيضها خلال المرحلة الانتقالية الثانية؛ ففي الوقت الذي أمن فيه تسليم السلطة لمن يحافظ على مصالحه، لم يتردد في أخذ خطوة إلى الخلف ليحكم من خلال الرئيس المؤقت، الآتي من مؤسسة دولة أخرى (المحكمة الدستورية). أما عندما كان هاجس الرئيس المدني المتحزب يراوده، أجّل تسليم السلطة إلى أبعد وقت ممكن.

لم ينجح الجيش – أو لعله تراجع – في تضمين الدستور (سواء 2012 أو 2014) بحكم يصرح فيه بدور الجيش كحام للدستور[8]، لكنه نجح في حذف "حياده" من ديباجة دستور 2012 عندما صيغت ديباجة دستور 2014. وفي كلا الدستورين، جاوز الجيش وصف المؤسسة السياسية إلى مكانة المؤسسة الدستورية. ولم تكن مؤسسة الجيش وحدها التي رسخت لذاتها في الدستور، وإن كانت الأحرص و"الأنجح"، بل وجدت مؤسسات أخرى في لحظة صناعة الدستور فرصة مواتية لتعزيز مكانتها (مثل المحكمة الدستورية). وهنا يصدق وصف الدستور الساري بأنه "دستور الدولة

---

(8) خارج النطاق الزمني للدراسة، شهد نيسان/ أبريل 2019 – كما سبق وأشير – إقرار رزمة تعديلات دستورية، من بينها تكريس هذا الدور؛ حيث أضيف للمادة (200/ 1) المُعرفة للجيش مهمة: "صون الدستور والديمقراطية" إضافة إلى "الحفاظ على المقومات الأساسية للدولة ومدنيتها، ومكتسبات الشعب وحقوق وحريات الأفراد [...]". ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019".

لا الشعب"[9]، أو كما عُبّر عنه بالقول إن "الدولة صنعت الدستور، وليس الدستور من صنع من الدولة"[10].

مع الشروع في البحث، كان افتراض الباحث متوافقًا وما انتهى إليه كثيرون ممن كتبوا عن الجيش في الثورة المصرية، بأن ما رسخه الجيش المصري في الدستور (سواء في دستور 2012 أو دستور 2014)، جُلّه مستحدث. صحيح أنه كذلك على المستوى الدستوري، ولكن التعمق في البحث أظهر أن أغلب ما جاء في الدستور لا يتعدى ترسيخ اختصاصات وامتيازات ومصالح لطالما تمتع بها الجيش، قبل الثورة، إما بحكم الممارسة وإما بموجب القانون. ولعل أبرزها - على سبيل المثال - القضاء العسكري الإداري؛ فما كان مفاجئًا للباحث، وغائبًا عن مجمل الأدبيات التي اطلع عليها، أن ما جاء به دستورا ما بعد الثورة في هذا الخصوص، يعود في التطبيق والتشريع القانوني إلى منتصف القرن الماضي. وبالتالي، إن ما استجد هو ترسيخ هذا الامتياز بانتزاعه دستوريًا من الاختصاص العام لمجلس الدولة (القضاء الإداري)، على الرغم من أن القضاء المصري بدا - غالبًا - مسلمًا بذلك قبل الثورة، وإن كان الاحتكام حينها إلى حكم المواثيق الدستورية السابقة بإحالتها تنظيم القضاء العسكري إلى القانون الذي وسع، بدوره، تأويل تلك المادة لتتجاوز القضاء العسكري الجنائي إلى القضاء العسكري الإداري.

كما تصدت الدراسة لمسألة لطالما جرى تجاهلها، أو المرور بها سريعًا، ألا وهو دور الجيش في حفظ الأمن خلال الاضطرابات (الدور الأمني للجيش). وهو الدور الذي استدعي الجيش في بداية الثورة للاضطلاع به، قبل أن يتحول إلى طرف في الثورة وحاكمًا في الانتقال. وبعد دراسة معمقة، برهنت الدراسة أن هذا الدور هو دور استثنائي يرتقي إلى التنظير له على غرار

---

(9) الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "تعديلات لجنة الخمسين، دستور الدولة لا الشعب: ورقة موقف للجماعة الوطنية من تعديلات الخمسين لدستور 2012" (13 كانون الثاني/ يناير 2014)، ص 1.

(10) ناثان براون، أستاذ العلوم السياسية والشؤون الدولية في جامعة جورج واشنطن، مقابلة شخصية، مقر المنظمة العربية للقانون الدستوري، البحيرة - تونس، 4/ 1/ 2016، 11:45-12:30.

الحالات الاستثنائية التقليدية؛ فمن جهة تنظمه تشريعات خاصة به، ومن جهة أخرى شهد التطبيق تفعيله في غير حالات الطوارئ. بل إن صلاحيات الجيش في حالتي الطوارئ والتعبئة العامة (الحالتان الاستثنائيتان اللتان تخبرهما مصر) تتباين عن اختصاصات الجيش في حاله اضطلاعه بحفظ الأمن.

ختامًا، إن النظام الدستوري المصري الحالي، بقيامه على ثنائية سلطة التحكيم (الجيش والرئيس)، قد هجر المبدأ التقليدي للفصل بين السلطات، بل أخل بمنطق أكثر الأنظمة السياسية مرونة (النظام المختلط). إن ذلك سيجعل هذا النظام بيئة خصبة للأزمات، وإذا كان له أن يستمر، فسيكون بالركون إلى غير النصوص القانونية، كالعلاقات الشخصية وأخوّة السلاح. وبالتالي، فإن النظام الدستوري الخطي لن يعمل بنجاعة حال تولّى رئاسة الجمهورية شخص مدني من خارج منظومة العلاقات تلك. هذا على الرغم من أن النظام صُمم بهذا الشكل كي يتصدى لهذه الحالة التي تأخرت، أو ربما لن تأتي في ظل هذا النظام!

الملاحق

الملحق (1)

التسلسل الزمني لأبرز الأحداث خلال الانتقال (2011-2014)[1]

اليوم	الحدث
	2011
	كانون الثاني/ يناير
25	اندلاع الثورة.
28	نزول الجيش إلى الشارع بناء على تكليف من الرئيس مبارك.
29	الرئيس مبارك يعين اللواء عمر سليمان نائبًا للرئيس، ويكلف الفريق أحمد شفيق بتشكيل حكومة.
31	تشكيل حكومة أحمد شفيق.
	شباط/ فبراير
2	"موقعة الجمل": اعتداء قوات الأمن و"البلطجية" على المتظاهرين قبالة حياد الجيش.
10	المجلس العسكري يصدر البيان رقم (1).
11	المجلس العسكري يصدر البيان رقم (2).
	نائب رئيس الجمهورية يعلن "تخلّي" الرئيس مبارك عن السلطة و"تكليف" المجلس العسكري.
	المجلس العسكري يصدر البيان رقم (3).
12	المجلس العسكري يصدر البيان رقم (4).
13	المجلس العسكري يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان فبراير 2011).
14	المجلس العسكري يصدر قرارًا بتشكيل لجنة التعديلات الدستورية (لتعديل دستور 1971).
	المجلس العسكري يصدر البيان رقم (5).
	آذار/ مارس
7	تشكيل حكومة عصام شرف.

(1) أعد الباحث هذا الملحق بالاعتماد على مصادر عدة موثوقة، وأُشير فيه إلى أبرز الأحداث السياسية والقانونية، خصوصًا تلك التي أشارت اليها الدراسة في سياق تحليلها. في ما يتعلق بالإعلانات الدستورية، يشار إليها هنا باختصار، ينظر تفصيلات بشأنها في الملحق (3).

19	إجراء الاستفتاء على التعديلات الدستورية لدستور 1971.
30	المجلس العسكري يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان مارس 2011).
أيلول/ سبتمبر	
25	المجلس العسكري يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان سبتمبر 2011).
تشرين الأول/ أكتوبر	
9	أحداث ماسبيرو: تورط الجيش في قمع احتجاجات ماسبيرو بشكل دموي.
تشرين الثاني/ نوفمبر	
19	المجلس العسكري يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان نوفمبر 2011).
25-19	أحداث محمد محمود: تورط الجيش في قمع احتجاجات شارع محمد محمود بشكل دموي.
28	بدء المرحلة الأولى من انتخابات مجلس الشعب (الانتخابات البرلمانية الأولى بعد الثورة).
2012	
كانون الثاني/ يناير	
7	تشكيل حكومة كمال الجنزوري.
21	إعلان نتائج انتخابات مجلس الشعب باكتساح التيار الإسلامي أغلبية المقاعد.
23	انعقاد أولى جلسات مجلس الشعب.
29	بدء المرحلة الأولى من انتخابات مجلس الشورى.
شباط/ فبراير	
1	مذبحة بورسعيد: أعمال عنف خلال مباراة كرة قدم أسفرت عن وقوع عشرات القتلى.
25	إعلان نتائج انتخابات مجلس الشورى باكتساح التيار الإسلامي أغلبية المقاعد.
28	انعقاد أولى جلسات مجلس الشورى.
آذار/ مارس	
10	فتح باب الترشح للانتخابات الرئاسية.
25	البرلمان يشكل الجمعية التأسيسية الأولى.
نيسان/ أبريل	
8	إغلاق باب الترشح للانتخابات الرئاسية.
10	محكمة القضاء الإداري تحكم بوقف تشكيل الجمعية التأسيسية الأولى.

	أيار/ مايو
23-24	الجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية.
	حزيران/ يونيو
12	البرلمان يشكل الجمعية التأسيسية الثانية.
14	المحكمة الدستورية العليا تحكم بعدم دستورية القانون الذي انتخب وفقًا له مجلس الشعب.
16	المجلس العسكري يصدر قرارًا بحل مجلس الشعب استنادًا إلى قرار المحكمة الدستورية.
17	المجلس العسكري يصدر إعلانًا دستوريا (إعلان يونيو 2012/ المكمل). انتهاء الجولة الثانية من الانتخابات الرئاسية.
24	إعلان نتائج الانتخابات الرئاسية بفوز مرشح الإخوان، محمد مرسي.
30	تنصيب مرسي رئيسًا للجمهورية (الرئيس المنتخب).
	تموز/ يوليو
8	الرئيس المنتخب يصدر قرارًا بعودة مجلس الشعب المنحل.
11	الرئيس المنتخب يتراجع عن قراره بعودة مجلس الشعب المنحل.
	آب/ أغسطس
2	تشكيل حكومة هشام قنديل.
8	الرئيس المنتخب يقيل عددًا من كبار الضباط، بينهم رئيس المخابرات العامة وقائد الحرس الجمهوري ورئيس الشرطة العسكرية.
12	الرئيس المنتخب يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان أغسطس 2012). الرئيس المنتخب يصدر رزمة قرارات بالإحالة إلى التقاعد بحق رئيس المجلس العسكري (المشير طنطاوي) ونائبه وعدد من كبار الضباط، وتعيين عبد الفتاح السيسي مكان طنطاوي.
	تشرين الثاني/ نوفمبر
21	الرئيس المنتخب يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان نوفمبر 2012).
29-30	الجلسة الختامية لأعمال الجمعية التأسيسية الثانية والتصويت على مواد الدستور.
	كانون الأول/ ديسمبر
1	الرئيس المنتخب يدعو الناخبين إلى الاستفتاء على دستور 2012.

2	جماعة الإخوان المسلمين يحاصرون مبنى المحكمة الدستورية في موعد نظرها في قضيتي مجلس الشورى والجمعية التأسيسية الثانية.
8	الرئيس المنتخب يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان ديسمبر 2012). القيادة العامة للقوات المسلحة تصدر بيانًا تدعو فيه جميع الأطراف إلى تحمل مسؤولياتهم، ودعمها الحوار الوطني وإعلان انحيازها إلى مصلحة الشعب.
11	القيادة العامة للقوات المسلحة تصدر بيانًا تدعو فيه جميع الأطراف إلى لقاء "لمّ الشمل".
22+15	الاستفتاء على دستور 2012.
25	إصدار دستور 2012.
2013	
كانون الثاني/ يناير	
27	الرئيس المنتخب يعلن حالة الطوارئ في ثلاث محافظات (محافظات قناة السويس).
نيسان/ أبريل	
28	إعلان تأسيس حركة "تمرد".
حزيران/ يونيو	
2	المحكمة الدستورية تحكم بعدم دستورية بعض أحكام قانون انتخاب مجلس الشورى. المحكمة الدستورية تحكم بعدم دستورية قانون معايير انتخاب الجمعية التأسيسية الثانية.
26	الرئيس المنتخب يقترح تشكيل لجنة لإجراء تعديلات دستورية لتهدئة الاحتجاجات المتصاعدة ضده.
28	بدء اعتصام الإخوان المسلمين في ميدان رابعة العدوية.
30	اندلاع تظاهرات (ثورة) 30 يونيو المطالبة بسحب الشرعية من مرسي وإسقاطه.
تموز/ يوليو	
1	القيادة العامة للقوات المسلحة تصدر بيانًا تمهل فيه الجميع 48 ساعة لتحمّل مسؤولياتهم وإلا فستكون "مضطرة" إلى التدخل.
3	إسقاط الرئيس المنتخب، والقيادة العامة للقوات المسلحة تصدر "بيان 3 يوليو" بإعلان خارطة المستقبل.
4	تنصيب رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسًا مؤقتًا للجمهورية (الرئيس المؤقت).
6	الرئيس المؤقت يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان 6 يوليو 2013).

8	الرئيس المؤقت يصدر إعلانًا دستوريًا (إعلان 8 يوليو 2013).
16	تشكيل حكومة حازم الببلاوي.
21	تشكيل لجنة الخبراء العشرة لاقتراح التعديلات الدستورية على دستور 2012 المعطّل.
24	وزير الدفاع (السيسي) يطالب الشعب بتفويضه بقمع "الإرهاب" من خلال نزول الجيش إلى الشارع.
	آب/ أغسطس
14	تورط الجيش في فض اعتصامي ميدانَي رابعة والنهضة بشكل دموي غير مسبوق.
	الرئيس المؤقت يعلن حالة الطوارئ في إثر فض اعتصامات الإخوان المسلمين ومناصريهم.
	أيلول/ سبتمبر
1	تشكيل لجنة الخمسين المكلفة بتعديل دستور 2012.
	كانون الأول/ ديسمبر
3	نهاية عمل لجنة الخمسين وتسليمها مشروع الدستور إلى الرئيس المؤقت.
	2014
	كانون الثاني/ يناير
14–15	الاستفتاء على دستور 2014.
18	إصدار الدستور المعدل/ دستور 2014 ونفاذه في اليوم التالي.
27	الرئيس المؤقت يصدر قرارًا بترقية وزير الدفاع (السيسي) إلى رتبة مشير.
	آذار/ مارس
1	تشكيل حكومة إبراهيم محلب.
26	وزير الدفاع (السيسي) يعلن استقالته ونيته الترشح للانتخابات الرئاسية.
31	فتح باب الترشح للانتخابات الرئاسية.
	أيار/ مايو
26–28	إجراء الانتخابات الرئاسية.
	حزيران/ يونيو
8	تنصيب السيسي رئيسا للجمهورية (نهاية النطاق الزمني للدراسة).

الملحق (2)

الموروث الدستوري المصري قبل الثورة (1923–2011)

#[1]	الاسم المختصر[2]	الاسم الرسمي وبيانات النشر	نوع الوثيقة وأثرها[3]
أولًا: عهد النظام الملكي المعاصر (1922–1952)			
1 ❋	دستور 1923	أمر ملكي (42) لسنة 1923 بوضع نظام دستوري للدولة المصرية. **الوقائع المصرية**، العدد 42 غير اعتيادي، في 20/ 4/ 1923، ص 2–9.	[موضوعية]: أول دستور مصري بالمعنى المعاصر (وضع نظام دستوري متكامل).
2 ❋	دستور 1930	أمر ملكي (70) لسنة 1930 بوضع نظام دستوري للدولة المصرية. **الوقائع المصرية**، العدد 98 غير اعتيادي، في 23/ 10/ 1930، ص 1–10.	[موضوعية]: "إبطال" العمل بدستور 1923، ووضع نظام دستوري بديل[4].

(1) يشير رمز (❋) أسفل الرقم في هذا العمود إلى الوثائق الدستورية التاريخية التي تمت المقاربة معها في القسم الثاني من الدراسة، باعتبارها ذات طبيعة موضوعية (أولًا)، ولاحتوائها على أحكام متصلة بشؤون الجيش والدفاع (ثانيًا).

(2) وضِعت التسمية المختصرة لغايات إجرائية، في ما له صلة بالإشارة إلى كل وثيقة في الدراسة، علمًا بأن المقصود بـ "إعلان" هو "إعلان دستوري".

(3) يُعرض هنا لمسألتين: طبيعة الوثيقة، وتوصيف عام لفحواها. في ما يتعلق بالمسألة الأولى (طبيعة الوثيقة)، فصنفت الوثائق إلى موضوعية وإجرائية؛ وفيما يقصد بتوصيف "الموضوعية" أن الوثيقة تضمنت أحكامًا تضبط النظام الدستوري (معدلة عليه جزئيًا أو كليًا)، خصوصًا من حيث تنظيم السلطات، فإن المقصود بتوصيف "الإجرائية" أن الوثيقة جاءت لتقرر إجراءً معيّنًا من دون أن تضم أحكامًا مما وصِفت بالموضوعية. أما في ما يتعلق بالمسألة الثانية (فحوى الوثيقة)، فجرى التركيز على الأثر الذي أحدثته الوثائق الإجرائية، وعلاقة كل وثيقة موضوعية بالوثائق الموضوعية السابقة، من حيث إن كانت معدِّلة لها (وبالتالي تسريان معًا) أم مُلغية.

(4) لهذا الدستور طبيعة خاصة، إذ جاء ليحل مكان دستور 1923، إلا أنه سرعان ما أُبطل العمل به بموجب أمر ملكي رقم 67 لسنة 1934 "بشأن النظام الدستوري للدولة المصرية". وتُركت البلاد من دون دستور مكتوب حتى صدر أمر ملكي رقم 118 لسنة 1935 "بشأن النظام الدستوري للدولة المصرية"، مقررًا إعادة العمل بدستور 1923. نشر الأمران المذكوران (على التوالي) في: **الوقائع المصرية**، العدد 105 غير اعتيادي (30 تشرين الثاني/ نوفمبر 1934)، ص 1؛ والعدد 112 غير اعتيادي (13 كانون الأول/ ديسمبر 1935)، ص 1–2.

ثانيًا: عهد الجمهورية الأولى والانتقال إليها (1952-2011)			
أ- عهد ثورة الضباط الأحرار وحكم مجلس قيادة الثورة خلال الانتقال (1952-1956)			
3	إعلان 1952	إعلان دستوري من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش **الوقائع المصرية**، العدد 158 مكرر، في 12/12/1952، ص 1.	[إجرائية]: "إسقاط" دستور 1923، من دون وضع نظام دستوري بديل.
4	إعلان يناير 1953	إعلان دستوري من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيس حركة الجيش إلى الشعب المصري. **الوقائع المصرية**، العدد 5 مكرر "أ"، غير اعتيادي، في 17/1/1953، ص 1.	[إجرائية]: "حل" جميع الأحزاب، وتحديد مدة الفترة الانتقالية.
5	إعلان فبراير 1953	إعلان دستوري من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش. **الوقائع المصرية**، العدد 12 مكرر "ب"، في 10/2/1953 (د. ص)	[موضوعية]: وضع نظام دستوري انتقالي مختصر.
6	إعلان يونيو 1953	إعلان دستوري من مجلس قيادة الثورة **الوقائع المصرية**، العدد 49 مكرر "أ"، في 18/6/1953 (د. ص)	[إجرائية]: "إلغاء" الملكية و"إعلان" الجمهورية.
ب- عهد الرئيس جمال عبد الناصر (1956-1970)			
7 ✽	دستور 1956	دستور جمهورية مصر **الوقائع المصرية**، العدد [5 مكرر]، في 16/1/1956، [ص 1-15].	[موضوعية]: إلغاء إعلان فبراير 1953، ووضع نظام دستوري.
8 ✽	دستور 1958	الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة **الجريدة الرسمية**، العدد 1، في 13/3/1958، [ص 16-19].	[موضوعية]: إلغاء ضمني لدستور 1956، ووضع نظام دستوري جديد. هو دستور الوحدة بين مصر وسورية.
9 ✽	إعلان 1962	إعلان دستوري بشأن التنظيم السياسي لسلطات الدولة العليا **الجريدة الرسمية**، العدد 222، في 27/9/1962، [ص 2439-2442].	[موضوعية]: مُعدل لدستور 1958 الذي احتفظ به مؤقتًا بعد انفكاك الوحدة بين مصر وسورية.

10 *	دستور 1964	الدستور **الجريدة الرسمية**، العدد 69 تابع "أ"، في 24/ 3/ 1964، ص 2-19.	[موضوعية]: إلغاء صريح لدستور 1958 وإعلان 1962، ووضع نظام دستوري مؤقت بديل[5].
11	إعلان 1969	إعلان دستوري بإضافة حُكم جديد [...] **الجريدة الرسمية**، العدد 1 مكرر، في 7/ 1/ 1969 (د. ص).	[موضوعية]: مُعدل لدستور 1964.
ج- عهد الرئيسان أنور السادات وحسني مبارك (1970-2011)			
12	دستور 1971	دستور جمهورية مصر العربية **الجريدة الرسمية**، العدد 36 مكرر "أ"، في 12/ 9/ 1971، ص 1-16.	[موضوعية]: إلغاء ضمني لدستور 1964 وإعلان 1969. وهو الدستور القائم قبل ثورة 2011[6].

(5) لهذا التشريع طبيعة خاصة؛ إذ هو عبارة عن دستور صدر بموجب إعلان دستوري.

(6) عُدِّل هذا الدستور ثلاث مرات في الأعوام 1980 و2005 و2007. نُشرت (على التوالي) في: **الجريدة الرسمية**، العدد 26 (26 حزيران/ يونيو 1980)؛ والعدد 21 تابع "أ" (26 أيار/ مايو 2005)، ص 2-6؛ والعدد 13 مكرر (31 آذار/ مارس 2007)، ص 10.

الملحق (3)

الإطار الدستوري خلال الانتقال (2011–2014)

#[1]	الاسم المختصر[2]	الاسم الرسمي وبيانات النشر	نوع الوثيقة وأثرها[3]	المشرع التأسيسي (للانتقال/ للمستقبل)
أولًا: خلال المرحلة الانتقالية الأولى (11 شباط/ فبراير 2011 – 2 تموز/ يوليو 2013)				
أ- فترة حكم المجلس العسكري (11 شباط/ فبراير 2011 – 29 حزيران/ يونيو 2012)				
1	إعلان فبراير 2011	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 6 مكرر، في 2011/2/13، ص 2–4.	[إجرائية]: تعطيل دستور 1971، حل البرلمان، وتولّي المجلس العسكري وغيرها.	المجلس العسكري
2	الاستفتاء على تعديل دستور 1971 (لم تنشر التعديلات رسميًا).		[موضوعية]: تعديل عدد من مواد الدستور.	لجنة التعديلات والاستفتاء الشعبي
3 ❋	إعلان مارس 2011	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 12 مكرر "ب"، في 2011/3/30، ص 2–16.	[موضوعية]: إسقاط ضمني كاشف لدستور 1971، ووضع نظام دستوري بديل، استوعب التعديلات المستفتى عليها. استند إلى إعلان فبراير 2011، ونفاذ بالتزامن بينهما.	المجلس العسكري

(1) يشير رمز (❋) أسفل الرقم في هذا العمود إلى الإعلانات الدستورية التي تمت المقاربة معها في القسم الثاني من الدراسة، باعتبارها ذات طبيعة موضوعية (أولًا)، ولاحتوائها على أحكام متصلة بشؤون الجيش والدفاع (ثانيًا).

(2) وضِعت التسمية المختصرة لغايات إجرائية في ما له صلة بالإشارة إليها في الدراسة، علمًا بأن المقصود بـ "إعلان" هو "إعلان دستوري".

(3) يُعرض هنا لمسألتين: طبيعة الوثيقة، وتوصيف عام لفحواها. في ما يتعلق بالمسألة الأولى (طبيعة الوثيقة)، فصُنفت الوثائق إلى موضوعية وإجرائية؛ وفيما يُقصد بتوصيف "الموضوعية" أن الوثيقة تضمنت أحكامًا تضبط النظام الدستوري (معدلة عليه جزئيًا أو كليًا)، خصوصًا من حيث تنظيم السلطات، فإن المقصود بتوصيف "الإجرائية" أن الوثيقة جاءت لتقرر إجراءً معينًا من دون أن تضم أحكامًا مما وصفت بالموضوعية. أما في ما يتعلق بالمسألة الثانية (فحوى الوثيقة)، فجرى التركيز على الأثر الذي أوقعته الوثائق الإجرائية، وعلاقة كل وثيقة موضوعية بالوثائق الموضوعية السابقة، من حيث إن كانت معدِّلة لها (وبالتالي تسريان معًا) أم مُلغية.

4	إعلان سبتمبر 2011	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 38 مكرر، في 25/9/2011، ص 2.	[موضوعية]: تعديل مادة في إعلان مارس 2011.	المجلس العسكري
5	إعلان نوفمبر 2011	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 46 مكرر، في 19/11/2011، ص 2.	[موضوعية]: تعديل بإضافة مادة في إعلان مارس 2011.	
6 ❋	إعلان يونيو 2012 (المكمل)	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 24 مكرر، في 17/6/2012، ص 2-4.	[موضوعية]: تعديل موسع على إعلان مارس 2011، أكثره بإضافة مواد.	
ب- فترة حكم الرئيس المنتخب (30 حزيران/ يونيو 2012 - 2 تموز/ يوليو 2013)				
7	إعلان أغسطس 2012	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 32 مكرر، في 12/8/2012، ص 3.	[موضوعية]: إلغاء إعلان يونيو 2012، وتعديل إعلان مارس 2011.	الرئيس المنتخب (محمد مرسي)
8	إعلان نوفمبر 2012	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 46 مكرر، في 21/11/2012، ص 2-3.	[إجرائية وموضوعية]: تقرير جملة مسائل، ووضع قواعد جديدة.	
9	إعلان ديسمبر 2012	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 49 مكرر "أ"، في 8/12/2012، ص 2-3.	[إجرائية وموضوعية]: إلغاء إعلان نوفمبر 2012، ووضع قواعد جديدة.	

10	دستور 2012	دستور جمهورية مصر العربية **الجريدة الرسمية**، العدد 51 مكرر "ب"، في 2012/12/25، ص 2-59.	[موضوعية]: إلغاء صريح لجميع الإعلانات الدستورية الصادرة خلال الانتقال، ووضع نظام دستوري بديل.	الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي
ثانيًا: خلال المرحلة الانتقالية الثانية (3 تموز/ يوليو 2013 - 7 حزيران/ يونيو 2014)[(4)]				
11	بيان 3 يوليو 2013	بيان صادر عن القيادة العامة للقوات المسلحة **الجريدة الرسمية**، العدد 26 مكرر "ح"، في 2013/7/3، ص 2-4.	[إجرائية]: تعطيل دستور 2012، وتقرير جملة مسائل[(5)].	القيادة العامة للقوات المسلحة
12	إعلان 6 يوليو 2013	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 27 مكرر، في 2013/7/6، ص 2.	[إجرائية]: حل مجلس الشورى.	الرئيس المؤقت (عدلي منصور)
13 ✽	إعلان 8 يوليو 2013	إعلان دستوري **الجريدة الرسمية**، العدد 27 مكرر "أ"، في 2013/7/8، ص 2-10.	[موضوعية]: إسقاط ضمني كاشف لدستور 2012، ووضع نظام دستوري بديل.	
14	الدستور المعدل/ دستور 2014	دستور جمهورية مصر العربية المعَدل **الجريدة الرسمية**، العدد 3 مكرر "أ"، في 2014/1/18 (د. ص).	[موضوعية]: إلغاء صريح لإعلاني 6 و8 يوليو 2013، ووضع نظام دستوري بديل.	اللجنة التأسيسية والاستفتاء الشعبي

(4) لغايات إجرائية (جرى توضيحها)، يقف الإطار الزمني للدراسة عند هذا الحد. وهو اليوم السابق لتنصيب الرئيس المنتخب الجديد (عبد الفتاح السيسي). أما المرحلة الانتقالية الثانية، فإنها استمرت، على الأقل، حتى انتخاب مجلس النواب في نهاية العام 2015.

(5) بشكل يميزها من بيانات المجلس العسكري خلال المرحلة الانتقالية الأولى، لهذه الوثيقة طبيعة خاصة (جرى بيانها في الدراسة) تجعل منها وثيقة دستورية.

الملحق (4)

خارطة انتقال السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال الانتقال (2011–2014)

<table>
<tr><th rowspan="2">الفترة الزمنية[1]</th><th colspan="2">السلطة وسند تولّيها</th></tr>
<tr><th>السلطة التنفيذية[2]</th><th>السلطة التشريعية[3]</th></tr>
<tr><td>11 شباط/ فبراير 2011</td><td rowspan="6">المجلس العسكري (استنادًا إلى شرعية ثورية ابتداءً، جرى تكريسها بمشروعية دستورية من خلال إعلانَي فبراير ومارس 2011)</td><td rowspan="2">المجلس العسكري (السند ذاته بخصوص تولّيه السلطة التنفيذية)</td></tr>
<tr><td>22 كانون الثاني/ يناير 2012</td></tr>
<tr><td>23 كانون الثاني/ يناير 2012</td><td rowspan="2">مجلس الشعب (الانتخابات، استنادًا إلى إعلانات 2011)</td></tr>
<tr><td>14 حزيران/ يونيو 2012</td></tr>
<tr><td>15 حزيران/ يونيو 2012</td><td rowspan="4">المجلس العسكري (استنادًا إلى إعلان يونيو 2012/ المكمل)</td></tr>
<tr><td>29 حزيران/ يونيو 2012</td></tr>
<tr><td>30 حزيران/ يونيو 2012</td><td rowspan="4">الرئيس المنتخب (الانتخابات، استنادًا إلى إعلانات 2011، وإعلان يونيو 2012/ المكمل)</td></tr>
<tr><td>11 آب/ أغسطس 2012</td></tr>
<tr><td>12 آب/ أغسطس 2012</td><td rowspan="2">الرئيس المنتخب (استنادًا إلى إعلان أغسطس 2012)</td></tr>
<tr><td>24 كانون الأول/ ديسمبر 2012</td></tr>
</table>

(1) يشير التاريخ المظلل بالرمادي إلى تاريخ وقوع الحدث أو صدور الوثيقة الدستورية التي ترتب عليها انتقال السلطة، فيما يشير التاريخ الآخر إلى نهاية الفترة.

(2) أشير هنا إلى رئيس الجمهورية أو القائم بأعماله، وهو من تزامن وجوده مع وجود حكومة مشكّلة إما بتكليف منه وإما ورثها لفترة محدودة.

(3) الإشارة هنا إلى جهة سن التشريع، أما جهة إصداره فهي الجهة القائمة بأعمال رئيس الجمهورية في العمود المجاور.

25 كانون الأول/ ديسمبر 2012	الرئيس المنتخب (الانتخابات، استنادًا إلى إعلانات 2011، وإعلان يونيو 2012/ المكمل)	مجلس الشورى (الانتخابات، استنادًا إلى دستور 2012)
2 تموز/ يوليو 2013		
3 تموز/ يوليو 2013	الرئيس المؤقت (استنادًا إلى شرعية ثورية ابتداءً، جرى تكريسها بمشروعية دستورية من خلال بيان 3 يوليو 2013، وإعلان 8 يوليو 2013)	
5 تموز/ يوليو 2013		
6 تموز/ يوليو 2013		الرئيس المؤقت (السند ذاته بخصوص توليه السلطة التنفيذية)
7 حزيران/ يونيو 2014[4]		
8 حزيران/ يونيو 2014	الرئيس المنتخب الثاني	الرئيس المنتخب الثاني

(4) تاريخ نهاية الإطار الزماني للدراسة.

الملحق (5)

النشاط التشريعي على مستوى درجة القانون خلال الانتقال

(2014-2011)[1]

(1) أعد الباحث هذا الملحق بالاعتماد على محركات البحث في شبكة قوانين الشرق. وجرى ترتيب التشريعات داخل جدول وفقًا لتاريخ النشر، ذلك أن الترقيم الرسمي للتشريعات لم يتوافق دائما وتاريخ نشرها. وقد أدرجت عناوين التشريعات كما أشارت إليها الشبكة، وهي غالبًا ما تتوافق حرفيًا مع عنوان التشريع في حال ذكره ضمن التشريع (باستثناء إيرادها في بداية التسمية مفردة "بشأن")، وإلا فتقوم الشبكة بالاجتهاد بتسمية التشريع. وبخصوص تسمية بعض التشريعات، في حال كانت التسمية لا تدل على الموضوع، أو ورد فيها خطأ، تدخّل الباحث ضمن أقواس معقوفة [ ]. إضافة إلى هذه الحاشية، يُنصح بمطالعة الملاحق الفرعية ضمن هذا الملحق في ضوء الحاشية المرافقة للملحق الفرعي (5-أ) التالي، وبالأخص في ما يتعلق بالإحالة إلى متن الدراسة لتوضيح المعايير المعتمدة في تصنيف التشريعات.

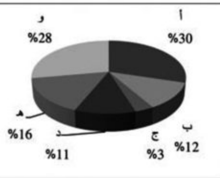
الملحق (5-أ)

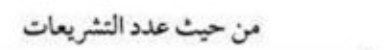
بيانات إحصائية بشأن النشاط التشريعي خلال الانتقال[2]

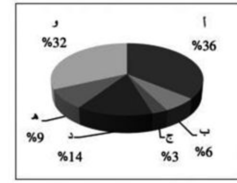
رمز الحالة	الحالة/ الجهة: سن التشريع	الحالة/ الجهة: إصدار التشريع	الأداة التشريعية	المدة الزمنية (عدد الأيام)	عدد التشريعات	معدل النشاط
أ	المجلس العسكري		مرسوم بقانون	359	61	0.169
ب	مجلس الشعب	المجلس العسكري	قانون	143	11	0.076
ج	المجلس العسكري	الرئيس المنتخب	قانون	42	5	0.119
د	الرئيس المنتخب		قرار بقانون	134	24	0.179
هـ	مجلس الشورى	الرئيس المنتخب	قانون	192	15	0.078
و	الرئيس المؤقت		قرار بقانون	336	54	0.160
المجموع				1206	1 + 170	(0.141)

(2) الإشارة هنا فقط إلى فئة التشريعات المحدثة والمعدِّلة لتشريعات ضمن طائفة التشريعات ذات الشكل والمضمون التشريعيين؛ معنى ذلك أنه استُثني من هذه الطائفة التشريعات المتعلقة بالموافقة على اتفاقيات. كما استُثنيت طائفة التشريعات ذات الشكل التشريعي والمضمون الإداري والمالي (أي التشريعات المتصلة بإقرار الخطة العامة للتنمية والموازنة العامة للدولة)، وذلك كله وفقًا للمقاربة التي أشير إليها في الدراسة عند التعرض لتصنيف المراسيم بقوانين التي سنّها وأصدرها المجلس العسكري (وهي المقاربة التي أسست لمقاربة تصنيف التشريعات الأخرى الصادرة خلال الانتقال). وهذا احتُسب ضمن المجموع القانون رقم 79 لسنة 2012 الذي سنّه مجلس الشعب وأصدره الرئيس المنتخب عقب حل مجلس الشعب. وهو القانون الذي لم يضمن في أي من الحالات المذكورة أعلاه، بحكم تمايز حالته وفرادتها.

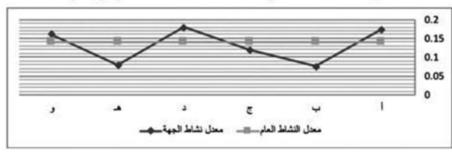
من حيث المدة الزمنية







من حيث معدل نشاط كل جهة مقارنة بمعدل النشاط التشريعي العام



الملحق (5-ب)

المراسيم بقوانين التي سنها وأصدرها المجلس العسكري لإحداث تشريعات وتعديلها[1]

#	رقم التشريع[2]	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
		بعد صدور الإعلان الدستوري الأول (فبراير 2011) وقبل صدور الإعلان الدستوري الثاني (مارس 2011)	
1	1	صحة ونفاذ ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الإعلان الدستوري ما لم يتم إلغاؤها أو تعديلها.	2011/2/14
2	2	منح العاملين بالدولة علاوة خاصة.	2011/2/16
3	3	زيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	
4	4	الإعفاء من أداء الضريبة الإضافية المستحقة على عدم أداء الضريبة العامة على المبيعات.	
5	6	إعفاء المنشآت والمؤمّن عليهم من المبالغ الإضافية.	
6	7	الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية.	2011/3/2
7	8	تقسيط ضريبة الدخل المستحقة عن السنة المنتهية في 2010/12/31.	
8	9	تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 7 لسنة 2011 [بخصوص الاستفتاء على تعديل الدستور].	2011/3/8
9	10	تعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937.	2011/3/10
10	11	تعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937.	2011/3/22
11	12	تعديل بعض أحكام القانون رقم 40 لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب السياسية.	2011/3/28

(1) تتم الإشارة هنا فقط إلى طائفة المراسيم بقوانين المحدِّثة لقوانين والمعدِّلة لها.

(2) للسنة المشار إليها في تاريخ النشر (العمود الأخير).

بعد صدور الإعلان الدستوري الثاني (مارس 2011) وقبل انعقاد مجلس الشعب			
12	34	تجريم الاعتداء على حرية العمل وتخريب المنشآت.	2011/4/12
13	35	ضم موازنة مدينة البعوث الإسلامية إلى موازنة الأزهر الشريف.	
14	40	تعديل بعض احكام القانون رقم 109 لسنة 1971 في شأن هيئة الشرطة.	2011/4/21
15	41	إلغاء العمل بنظام التوقيت الصيفي.	2011/4/26
16	42	استبدال مسمّى جائزة النيل بمسمى جائزة مبارك في كلٍ من مجالات الآداب والفنون، والعلوم الاجتماعية، والعلوم، والعلوم التكنولوجية المتقدمة.	
17	45	تعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966.	2011/5/10
18	46	تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2011/5/19
19	47	تعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966.	2011/6/12
20	48	تعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979.	2011/6/19
21	49	تعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم 11 لسنة 1991.	2011/6/21
22	51	ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2011/ 2012 وبتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل.	2011/6/28
23	102	تعديل بعض أحكام القانون رقم 114 لسنة 2008 بتقرير علاوة خاصة للعاملين [في] الدولة والقطاع العام [،] وبزيادة المعاشات.	
24	103	تعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	
25	104	الإذن لوزير المالية بضمان الشركة القابضة لمصر للطيران في أداء قيمة قرض استكمال تمويل ثلاث طائرات إيرباص.	2011/7/9
26	106	تعديل بعض أحكام القانون المدني الصادر بالقانون رقم 131 لسنة 1948.	2011/7/16

27	108	تعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب.	2011/7/19
28	109	تعديل بعض أحكام القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى.	
29	110	تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	
30	111	تعديل بعض أحكام القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة.	2011/8/21
31	115	تعديل بعض أحكام قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم 43 لسنة 1979.	2011/9/4
32	116	حل المجالس الشعبية المحلية.	
33	117	تعديل القانون رقم 124 لسنة 2008 بإنشاء محاكم حلوان و6 أكتوبر والبحر الأحمر الابتدائية.	2011/9/10
34	118	تعديل بعض أحكام القانون رقم 196 لسنة 2008 بإصدار قانون الضريبة على العقارات المبنية واستمرار العمل بالتقدير العام الأخير للقيمة الإيجارية للعقارات المبنية المتخذة أساسًا لحساب الضريبة.	
35	119	تعديل بعض أحكام القانون رقم 5 لسنة 2002 بإلغاء العمل بقانون ونظام تحويل مدينة بورسعيد إلى منطقة حرة والمعدل بالقانونين رقمي 1 لسنة 2006، 5 لسنة 2009 وقانون نظام المنطقة الحرة ببورسعيد الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 1977.	2011/9/22
36	120	تعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب والقانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى.	2011/9/26
37	121	تعديل أحكام القانون رقم 206 لسنة 1990 في شأن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب.	
38	122	تعديل بعض أحكام القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى.	

39	123	تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 120 لسنة 2011 الصادر بتعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب والقانون رقم 120 لسنة 1980 في شان مجلس الشورى.	2011/10/8
40	124	تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	
41	125	تعديل بعض أحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد.	
42	126	تعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937.	2011/10/15
43	128	تعديل بعض أحكام القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة.	2011/10/26
44	130	تصويت المصريين المقيمين بالخارج في الانتخابات العامة والاستفتاء.	2011/11/20
45	131	تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 344 لسنة 1952 المعدل بالقانون رقم 173 لسنة 1953. [تعديل قانون الغدر/ إفساد الحياة السياسية]	2011/11/21
46	132	تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2011/11/23
47	136	تفويض رئيس مجلس الوزراء في مباشرة الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح.	2011/12/7
48	241	تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2011/12/29
49	188	تعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم 11 لسنة 1991.	2011/12/29
50	242	الحد الأقصى للدخول وربطه بالحد الأدنى [خاص بالعاملين في الدولة الخاضعين لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة].	

51	1	تعديل المرسوم بقانون رقم 118 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 196 لسنة 2008 بإصدار قانون الضريبة على العقارات المبنية واستمرار العمل بالتقدير العام الأخير للقيمة الإيجارية للعقارات المبنية المتخذة أساسًا لحساب الضريبة.	2012/1/3
52	2	تعديل بعض أحكام القانون رقم 135 لسنة 2010 بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.	
53	3	مد أجل الدورة النقابية [لمجالس إدارة التشكيلات النقابية العمالية الحالية].	
54	4	تعديل بعض أحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 1997.	
55	5	تعديل القانون رقم 4 لسنة 2002 بشأن استمرار العمل بالتقدير العام الأخير المتخذ أساسًا لحساب ضريبة الأطيان.	2012/1/12
56	6	تعديل بعض أحكام القانون رقم 394 لسنة 1954 في شأن الأسلحة والذخائر.	
57	11	تقرير حوافز لأداء الضرائب.	2012/1/16
58	12	تعديل بعض أحكام القانون رقم 174 لسنة 2005 بتنظيم الانتخابات الرئاسية.	2012/1/19
59	13	تعديل بعض أحكام القانون رقم 103 لسنة 1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها.	
60	14	التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء.	
بعد حل مجلس الشعب وصدور الإعلان الدستوري المكمل (يونيو 2011) وقبل تنصيب الرئيس المنتخب			
61	78	تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة وبعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	2012/6/27

الملحق (5-ج)

المراسيم بقوانين التي سنّها وأصدرها المجلس العسكري للموافقة على اتفاقيات دولية

أولًا: الصادرة والمنشورة قبل انعقاد مجلس الشعب

#[3]	رقم التشريع[4]	الموضوع/ العنوان	تاريخ الإصدار	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
1	(22) 2011	بشأن الموافقة على التعديل السادس لاتفاقية المساعدة الموقع في القاهرة بتاريخ 1/ 11/ 2009 بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية بشأن مبادرات الإدارة الحكومية وبرنامج المشاركة والمقدر بمبلغ (81,050,000 دولار أميركي).	2011/4/3	2011/5/12
2	(23) 2011	بشأن الموافقة على التعديل التاسع لاتفاقية المساعدة الموقع في القاهرة بتاريخ 30/ 9/ 2010 بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية بشأن التعليم الأساسي.	2011/4/3	2011/5/19
3	(25) 2011	بشأن الموافقة على التعديل الخامس لاتفاقية المساعدة الموقع في القاهرة بتاريخ 24/ 8/ 2010 بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية بشأن المعيشة والدخل من البيئة (حياة).	2011/4/3	2011/5/26

(3) يشير رمز (*) أسفل الرقم في هذا العمود إلى كون المرسوم بقانون قد صدر بخصوص اتفاقية أبرمت في ظل حكم المجلس العسكري، فيما البقية بخصوص اتفاقيات أبرمت قبل الثورة.

(4) للسنة المشار إليها أدنى الرقم في هذا العمود.

4	(29) 2011	بشأن الموافقة على التعديل التاسع لاتفاقية مساعدة الموقع في القاهرة بتاريخ 2010 /9 /30 بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية بشأن تحسين الصحة وتنظيم الأسرة.		2011/6/2
5	(30) 2011	بشأن الموافقة على التعديل الثامن لاتفاق المساعدة الموقع في القاهرة بتاريخ 2010 /9 /16 بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية بشأن برنامج تحديث القطاع المالي.		2011/6/9
6	(31) 2011	بشأن الموافقة على التعديل السادس لاتفاقية المساعدة الموقع في القاهرة بتاريخ 2010 /9 /30 بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية بشأن الصادرات الزراعية والدخول الريفية.	2011/4/3	2011/6/16
7	(24) 2011	بشأن الموافقة على الاتفاق الموقع في نيويورك بتاريخ 29 يوليو 2010 بين حكومة جمهورية مصر العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإنشاء المركز الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة – مصر.		2011/6/23
8	(28) 2011	بشأن الموافقة على الاتفاق الموقع في نيويورك بتاريخ 29 يوليو 2010 بين حكومة جمهورية مصر العربية وصندوق الأمم المتحدة للسكان لإنشاء المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لصندوق الأمم المتحدة للسكان في القاهرة – مصر.		2011/6/30

9	(18) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية إيجار منته بالتمليك والموقعة في القاهرة بتاريخ 2010/10/19 بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الإسلامي للتنمية بشأن إيجار معدات لاستخدامها في مشروع محطة كهرباء بنها.	2011/4/3	2011/7/14
10	(19) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية قرض مشروع محطة توليد كهرباء بنها بين حكومة جمهورية مصر العربية والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية الموقّعة في القاهرة بتاريخ 2010/12/20.		2011/8/4
11	(20) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية قرض بين حكومة جمهورية مصر العربية وصندوق أبو ظبي للتنمية لتمويل مشروع محطة توليد كهرباء بنها الموقّعة في القاهرة بتاريخ 2010/12/12.		2011/8/18
12	(21) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية قرض بين حكومة جمهورية مصر العربية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي للمساهمة في تمويل مشروع محطة توليد كهرباء بنها، الموقّعة في القاهرة بتاريخ 2010/12/9.		2011/8/25
13	(26) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية القرض الإضافي بين حكومة جمهورية مصر العربية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي للمساهمة في تمويل مشروع تطوير مطار الغردقة الدولي الموقّعة في القاهرة بتاريخ 2010/12/9.		2011/9/3

14	(32) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق قرض بين حكومة جمهورية مصر العربية وصندوق الأوبك للتنمية الدولية بشأن مشروع تطوير الري على ترعة البوهية (المرحلة الثانية)، الموقّع في القاهرة بتاريخ 2010/12/19.	2011/4/3	2011/9/8
15	(37) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق التعاون المالي لعام 2008 الموقّع في القاهرة بتاريخ 14/ 7/ 2010 بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.	2011/4/19	2011/9/15
16	(39) 2011	بشأن الموافقة على الخطابات المتبادلة والموقّعة في القاهرة بتاريخ 2010/12/6 بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن تعديل الفقرة الثانية من المادة الأولى من اتفاق التعاون المالي لعام 1999.		2011/9/22
17	(113) 2011	بشأن الموافقة على التعديل السابع لاتفاقية المساعدة الموقّع في القاهرة بتاريخ 19/ 1/ 2011 بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية بشأن مبادرات الإدارة الحكومية وبرنامج المشاركة.	2011/8/24	2011/10/20
18	(107) 2011	بشأن الموافقة على الاتفاق الموقّع في هانوي بتاريخ 18/ 8/ 2010 بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية فيتنام الاشتراكية بشأن الإعفاء المتبادل من تأشيرات الدخول المسبقة لحاملي جوازات السفر الدبلوماسية والخاصة والرسمية/ لمهمة.	2011/7/14	2011/10/27

19	(112) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية إعفاء حاملي جوازات السفر الدبلوماسية والخاصة ولمهمة من تأشيرات الدخول بين حكومتي جمهورية مصر العربية ودولة الكويت، الموقَّعة في القاهرة بتاريخ 20/ 12/ 2010.	20/ 8/ 2017	3/ 11/ 2011
20 ✽	(114) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق التعاون الاقتصادي والفني بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية الصين الشعبية والموقَّع في القاهرة بتاريخ 20/ 4/ 2011.	24/ 8/ 2011	10/ 11/ 2011
21	(15) 2011	بشأن الموافقة علي اتفاق قرض مشروع تطوير طاقة الرياح بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير الموقَّع في القاهرة بتاريخ 4/ 11/ 2010.		17/ 11/ 2011
22	(16) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق قرض صندوق التكنولوجيا النظيفة (مشروع تطوير طاقة الرياح) الموقَّع في القاهرة بتاريخ 4/ 11/ [2010] بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بصفته الجهة المنفذة لصندوق التكنولوجيا النظيفة.	3/ 4/ 2011	24/ 11/ 2011
23	(17) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق قرض مشروع محطة توليد كهرباء شمال الجيزة بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير الموقَّع في القاهرة بتاريخ 4/ 11/ 2010.		1/ 12/ 2011

24	(33) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية قرض بين حكومة جمهورية مصر العربية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي للمساهمة في تمويل مشروع خط غاز الجنوب الموقَّعة في القاهرة بتاريخ 9/ 12/ [2010].	2011/4/3	2012/1/12

ثانيًا: الصادرة قبل انعقاد مجلس الشعب والمنشورة عقب ذلك(5)

#	رقم التشريع	الموضوع/ العنوان	تاريخ الإصدار	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
		المنشورة خلال انعقاد مجلس الشعب		
25 ❋	(7) 2012	بشأن الموافقة على التعديل العاشر لاتفاقية المساعدة بشأن إدارة المرافق المصرية بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأميركية والموقَّع في القاهرة بتاريخ 30/ 9/ 2011.	2012/1/12	2012/2/9
26 ❋	(244) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق التعاون الفني لعام 2010 بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية ألمانيا الاتحادية والموقَّع في القاهرة بتاريخ 13/ 9/ 2011.	2011/12/28	2012/2/16
27 ❋	(245) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية ألمانيا الاتحادية بشأن التعاون المالي لعام 2009/ 2010 والموقَّع في القاهرة بتاريخ 13/ 9/ 2011.		

(5) كما يلاحَظ في نهاية الجدول التالي، فإن اثنين من هذه المراسيم بقوانين صدرا في عامَي 2014 و2015، ومن غير المعلوم إن كانت هناك تشريعات أخرى من هذا القبيل ستصدر في المستقبل. لذلك، فإن تتبُّع هذه التشريعات يقف عند تاريخ البحث عنها الموافق 26/ 6/ 2017.

28	(13) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق قرض بين حكومة جمهورية مصر العربية وصندوق الأوبك للتنمية الدولية بشأن مشروع محطة توليد كهرباء شمال الجيزة، الموقَّع في فيينا بتاريخ 27/10/2010.	2011/4/3	2012/3/22
29	(14) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق قرض بين حكومة جمهورية مصر العربية وصندوق الأوبك للتنمية الدولية بشأن مشروع محطة توليد كهرباء بنها الموقَّع في فيينا بتاريخ 27/10/2010.		2012/3/29
30 *	(246) 2011	بشأن الموافقة على خطاب التفاهم الموقَّع في دمشق بتاريخ 6/4/2011 بشأن المعونة المقدمة من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي للمساهمة في إصلاح وترميم بعض المنشآت والمباني الحكومية المتضررة من الأحداث التي شهدتها جمهورية مصر العربية مؤخرًا.	2011/12/28	2012/4/5
31 *	(247) 2011	بشأن الموافقة على الخطابات المتبادلة الموقَّعة في القاهرة بتاريخ 18/10/2011 بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية كوريا بشأن تقديم منحة كورية لتمويل تنفيذ المرحلة الثانية من مشروع نظم إدارة جودة في مصر.		2012/4/12
32 *	(248) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية إيجار منته بالتمليك الموقَّعة في القاهرة بتاريخ 14/6/2011 بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الإسلامي للتنمية بشأن إيجار معدات لاستخدامها في مشروع محطة كهرباء السويس.		2012/5/3

33 ❋	(8) 2012	بشأن الموافقة على اتفاق قرض (التمويل الإضافي للمشروع القومي لإعادة هيكلة سكك حديد مصر) بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والموقع في القاهرة بتاريخ 23/ 9/ 2011.	2012/1/12	2012/5/31
المنشورة ما بين حل مجلس الشعب وسحب السلطة التشريعية من المجلس العسكري بموجب إعلان أغسطس				
34 ❋	(9) 2012	بشأن الموافقة على اتفاق قرض (مشروع تحديث الري الحقلي) بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والموقَّع في القاهرة بتاريخ 23/ 9/ 2011.	2012/1/12	2012/8/16
35	(36) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية إعفاء حاملي جوازات السفر الدبلوماسية والخاصة والمهمة من تأشيرات الدخول الموقعة في نيويورك بتاريخ 25/ 9/ 2010 بين حكومتي جمهورية مصر العربية وجمهورية البرتغال.	2011/4/17	2012/8/30
36	(10) 2012	بشأن الموافقة على اتفاق المظلة بشأن المشروع المصري لنقل وتدعيم شبكة الكهرباء القومية، الموقَّع في القاهرة بتاريخ 26/ 7/ 2010 بين حكومة جمهورية مصر العربية والشركاء الأوروبيون في التنمية وهم الوكالة الفرنسية للتنمية، والمفوضية الأوروبية، وبنك الاستثمار الأوروبي، وبنك التعمير الألماني.	2012/1/12	2012/10/4

37 ❋	(243) 2011	بشأن الموافقة على اتفاقية قرض بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الإسلامي للتنمية للمساهمة في تمويل مشروع برنامج دعم التمويل المتناهي الصغر في جمهورية مصر العربية الموقعة في القاهرة بتاريخ 2011/6/14.	2011/12/28	2012/11/1
المنشورة عقب إطاحة مرسي				
38	(44) 2011	بشأن الموافقة على مذكرة التفاهم الموقعة في القاهرة بتاريخ 2010/10/11 بين حكومة جمهورية مصر العربية والاتحاد الأوروبي بشأن البرنامج الوطني التأشيري (2011-2013) في إطار آلية الجوار والمشاركة الأوروبية.	2011/5/9	2014/4/10
39	(43) 2011	بشأن الموافقة على اتفاق التمويل الموقع في القاهرة بتاريخ 2010/1/20 بين حكومة جمهورية مصر العربية والاتحاد الأوروبي بشأن برنامج حوض البحر المتوسط التابع لمكون التعاون عبر الحدود.		2015/12/24

الملحق (5-د)

القوانين التي سنّها مجلس الشعب وأصدرها المجلس العسكري والرئيس المنتخب

أولًا: القوانين التي سنّها مجلس الشعب وأصدرها المجلس العسكري

#	رقم التشريع [6]	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
القوانين الصادرة خلال انعقاد مجلس الشعب			
1	15	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 174 لسنة 2005 بتنظيم الانتخابات الرئاسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم 12 لسنة 2012.	2012/3/26
2	16	بشأن تعويض ورثة شهداء ثورة 25 يناير.	
3	17	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2012/4/23
4	18	بشأن مد أجل الدورة النقابية [لمجالس إدارة التشكيلات النقابية العمالية]	
5	19	بشأن تعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978.	2012/4/30
6	20	بشأن تعديل أحكام قانون التعليم الصادر بالقانون رقم 139 لسنة 1981.	2012/5/9
7	21	بشأن تعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966.	
8	22	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 174 لسنة 2005 بتنظيم الانتخابات الرئاسية والقانون رقم 26 لسنة 1975 بشأن الجنسية المصرية.	2012/5/20
9	23	بشأن نظام التأمين الصحي للمرأة المعيلة.	2012/5/31
10	24	بشأن إجراءات الطعن أمام محكمة النقض في صحة عضوية أعضاء مجلسي الشعب والشورى.	2012/6/12

(6) جميعها لسنة 2012.

القانون الصادر بعد حل مجلس الشعب			
11	25	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 109 لسنة 1971 في شأن هيئة الشرطة.	2012/6/20

ثانيًا: القانون الذي سنّه مجلس الشعب وأصدره الرئيس المنتخب

12	79	بشأن معايير انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية لإعداد مشروع دستور جديد للبلاد.	2012/7/12

الملحق (5-هـ)

القوانين التي سنّها المجلس العسكري وأصدرها الرئيس المنتخب

#	رقم التشريع[7]	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
1	80	بشأن زيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	2012/7/14
2	81	بشأن زيادة المعاشات.	
3	82	بشأن منح العاملين في الدولة علاوة خاصة.	
4	83	بشأن تقرير حصة إضافية للمنطقة الحرة في بورسعيد لعام 2012.	
5	84	بشأن تعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1972.	

(7) جميعها لسنة 2012.

الملحق (5-و)

القرارات بقوانين التي سنّها الرئيس المنتخب وأصدرها في موضوعات مختارة

أولًا: القرارات بقوانين ذات العلاقة المباشرة بشؤون الجيش والدفاع (التماس التشريعي التخصصي)

#	رقم التشريع[8]	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
1	88	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة.	2012/10/3
2	107	بشأن اشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية في الدولة.	2012/12/9

ثانيًا: القرارات بقوانين المعدِّلة للتشريعات عدّلها سابقًا المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي)[9]

أ- بالمساس بالتعديلات التي أجراها المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي المباشر)

#	رقم التشريع	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية	التشريع المقابل
1	101	بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005 وتقرير بعض التيسيرات الضريبية والمساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من حالات التهرب الضريبي.	2012/12/6	[22]

(8) جميعها لسنة 2012.

(9) يشير رمز (=) أسفل الرقم في عمود #، إلى كون القرار بقانون مكرر مع ما ورد في الجدول الأول أعلاه (الخاص بالقسم "أولًا"). ويشير العمود الأخير إلى الرقم التسلسلي (وليس الرسمي) للمرسوم بقانون ذي العلاقة/ المقابل في الملحق رقم (5-ب).

2	103	بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة علي العقارات المبنية الصادر بالقانون رقم 196 لسنة 2008.	2012/12/6	[34] [51]
3	108	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2012/12/10	[18] [29] [40] [46] [48]

ب- من دون المساس بالتعديلات التي أجراها المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي غير المباشر):

#	رقم التشريع	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية	التشريع المقابل
1	85	بشأن تعديل المادة 41 من القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة.	2012/8/23	[30] [43]
2 =	88	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة.	2012/10/3	[61]
3	102	بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم 11 لسنة 1991.	2012/12/6	[4] [21] [49]

الملحق (5-ز)
القوانين التي سنّها مجلس الشورى وأصدرها الرئيس المنتخب في موضوعات مختارة

أولًا: القوانين ذات العلاقة المباشرة بشؤون الجيش والدفاع (التماس التشريعي التخصصي)

#	رقم التشريع[10]	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
1	1	بشأن اشتراك القوات المسلحة في مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية في الدولة.	2013/1/29
2	5	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 155 لسنة 2005 بزيادة المعاشات العسكرية.	2013/2/26
3	12	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 246 لسنة 1955 في شأن إنشاء مؤسسة للقروض لضباط القوات المسلحة.	2013/5/21

ثانيًا: القوانين المعدِلة للتشريعات عدّلها سابقًا المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي)[11]

أ- بالمساس بالتعديلات التي أجراها المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي المباشر):

#	رقم التشريع	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية	التشريع المقابل
1	2	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب والقانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2013/2/21	[18] [29] [40] [46] [48]

---

(10) جميعها لسنة 2013.

(11) يشير رمز (=) أسفل الرقم في عمود #، إلى كون القرار بقانون مكرر مع ما ورد في الجدول الأول أعلاه (الخاص بالقسم "أولًا"). ويشير العمود الأخير إلى الرقم التسلسلي (وليس الرسمي) للمرسوم بقانون ذي العلاقة/ المقابل في الملحق رقم (5-ب).

2 =	5	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 155 لسنة 2005 بزيادة المعاشات العسكرية.	2013/2/26	[3][12]
3	11	بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005 وتعديلاته والمعدل بالقرار بقانون رقم 101 لسنة 2012.	2013/5/18	[22]

ب- من دون المساس بالتعديلات التي أجراها المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي غير المباشر):

#	رقم التشريع	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية	التشريع المقابل
1	7	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 156 لسنة 2007 المعدل للقانون رقم 103 لسنة 1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها.	2013/4/1	[59]
2	8	بشأن تعديل بعض أحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم 88 لسنة 2003.	2012/4/9	[41]

(12) شكليًّا، لم يقدم المجلس العسكري على تعديل هذا القانون تحديدًا، بل على قانون آخر في الموضوع ذاته (المشار لرقمه أعلاه [3]). وقد أدرج ضمن الجدول بحكم أنه من حيث الجوهر قد أنتج الأثر ذاته (زيادة المعاشات العسكرية).

الملحق (5-ح)

القرارات بقوانين التي سنّها وأصدرها الرئيس المؤقت في موضوعات مختارة[13]

أولًا: القرارات بقوانين ذات العلاقة المباشرة بشؤون الجيش والدفاع (التماس التشريعي التخصصي)

#	رقم التشريع[14]	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
1	73	بشأن زيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	2013/7/8
2	74	بشأن إنشاء كلية طب بالقوات المسلحة.	2013/7/14
3	80	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة.	2013/8/25
4	167	بشأن زيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	2013/12/28
5	11	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة والقانون رقم 71 لسنة 1975 بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة.	2014/2/3
6	12	بشأن تعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966.	

(13) تجري الإشارة هنا فقط إلى عينة مختارة من القرارات بقوانين المحدَّثة لقوانين والمعدِّلة، ذات العلاقة بالموضوعين المشار إليهما أعلاه.

(14) للسنة المشار إليها في تاريخ النشر (العمود الأخير).

7	18	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 4 لسنة 1968 بشأن القيادة والسيطرة على شؤون الدفاع عن الدولة وعلى القوات المسلحة.	2014/2/24
8	19	بشأن إنشاء مجلس الأمن القومي.	
9	20	بشأن إنشاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة.	2014/2/25
10	21	بشأن إنشاء مجلس الدفاع الوطني.	
11	40	بشأن تعديل بعض أحكام قانون إنشاء مدارس فنية أساسية عسكرية الصادر بالقانون رقم 122 لسنة 1982.	2014/5/26

ثانيًا: القرارات بقوانين المعدِّلة لتشريعات عدّلها سابقًا المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي)[15]

أ- بالمساس بالتعديلات التي أجراها المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي المباشر)

#	رقم التشريع	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية	التشريع المقابل
1 =	73	بشأن زيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	2013/7/8	[3]
2	79	بشأن إلغاء القانون رقم 135 لسنة 2010 بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات وتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975.	2013/8/14	[52]

(15) يشير رمز (=) أسفل الرقم في عمود #، إلى كون القرار بقانون مكررًا مع ما ورد في الجدول الأول أعلاه (الخاص بالقسم "أولًا"). ويشير العمود الأخير إلى الرقم التسلسلي (وليس الرسمي) للمرسوم بقانون ذي العلاقة/ المقابل في الملحق رقم (5-ب). ويشير الرمز (^) داخل العمود المذكور إلى كون التشريعات ذات العلاقة سبقت الإشارة إليها أعلاه.

3	162	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2013/12/11	[18] [29] [40] [46] [48]
4	9	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2014/1/12	
5	22	بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية.	2014/3/8	[58]
6	35	بشأن تقرير نظام التوقيت الصيفي.	2014/5/15	[15]
7	45	بشأن إصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2014/6/5	^
8	46	بشأن إصدار قانون مجلس النواب.		[27] [36] [39]
9	50	بشأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937.	2014/6/5	[9] [10] [42]

ب- من دون المساس بالتعديلات التي أجراها المجلس العسكري (التماس التشريعي الموضوعي غير المباشر):

#	رقم التشريع	الموضوع/ العنوان	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية	التشريع المقابل
1	76	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة.	2013/8/5	[30] [43]
2	77	بشأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات.		^
3 =	80	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة.	2013/8/25	[61]
4	161	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2013/12/4	^

5	164	بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005.	2013/12/12	[22]
6	166	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة.	2013/12/26	^
7 =	167	بشأن زيادة المعاشات العسكرية وتعديل بعض أحكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975.	2013/12/28	^
8	8	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.	2014/1/6	^
9 =	11	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة والقانون رقم 71 لسنة 1975 بتنظيم وتحديد اختصاصات اللجان القضائية لضباط القوات المسلحة.	2014/2/3	^
10 =	12	بشأن تعديل بعض أحكام قانون القضاء العسكري الصادر بالقانون رقم 25 لسنة 1966.		[17] [19]
11	26	بشأن تعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا.	2014/4/1	[20]
12	49	بشأن تعديل بعض أحكام قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية والقانون رقم 396 لسنة 1956 في شأن تنظيم السجون.	2014/6/5	^

الملحق (6)
خطط التنمية والموازنات خلال الانتقال[1]

(1) تُقرأ الجداول التي يحتويها هذا الملحق في ضوء المتن الذي يُحيل إليها (في الفصل الثاني من هذه الدراسة).

الملحق (6-أ)

الخطط العامة للتنمية خلال الانتقال[2]

السنة المالية[3] / من حيث	عهد مجلس الشعب (قبل الثورة)		عهد المجلس العسكري		عهد مرسي	عهد السيسي
	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
هدف زيادة الموارد الكلية إلى:	1541	1799	1949	2204	2547	2932,8
هدف زيادة الناتج المحلي إلى:	1181	1378	1570	1777,6	2050	2404
معدل النمو المستهدف (في المئة)	4	5.8	▼ 3.2	▲ 4.5	3.8	3.2
المبلغ المستهدف للاستخدامات الاستثمارية	200	256	▼ 233	▲ 276	291	336,9
المبلغ المستهدف للقروض الميسرة	1.4	1.4	0.9	0.3	0.3	0.3
سعر صرف الجنيه المصري في مقابل الدولار الأميركي (سعر الشراء)	5.61	5.65	5.95	6.04	6.99	7.13

(2) تُقرأ المبالغ في الجدول بالمليار جنيه مصري. أعد الباحث الجدول، باستثناء الصف الأخير، بالعودة إلى قوانين الخطط السنوية المشار إليها في متن الدراسة. أما الصف الأخير (سعر الصرف)، فأُعد باعتماد الموقع الإلكتروني للبنك المركزي المصري (www.cbe.org.eg). علمًا بأن تاريخ سعر الصرف مزامن لتاريخ نشر كل خطة.

(3) العلاقة بين السنة المالية (الصف الثاني) وجهة الإقرار (الصف الأول) هي علاقة نظرية، بمعنى تزامن السنة المالية نظريًا مع اضطلاع تلك الجهة بالسلطة التشريعية. ولم يشر إلى عهد الرئيس المؤقت (منصور)، بحكم أن الخطة كانت قدر صدرت في نهاية عهد الرئيس المنتخب (مرسي) قبل إسقاطه.

الملحق (6-ب)

الموازنات العامة للدولة خلال الانتقال[4]

من حيث / السنة المالية[5]		عهد مجلس الشعب (قبل الثورة)		عهد المجلس العسكري		عهد مرسي	عهد السيسي
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
ربط موازنة	إجمالي الإيرادات	225	286	"349,6"	"393,5"	505,5	548,6
	إجمالي المصروفات	324	403,2	"490,6"	"533,8"	689,3	789,4
	العجز الكلي نسبة إلى الناتج المحلي (في المئة)	8.4	7.9	"8.6"	"7.8"	9.1	9.9

(4) تُقرأ المبالغ في الجدول بالمليار جنيه مصري. أعد الباحث الجدول، باستثناء الصف الأخير (فهو عملية حسابية)، استنادًا إلى البيانات المالية عن مشروعات الموازنة العامة للدولة لسنوات مالية عدة، كما صدرت عن وزارة المالية المصرية ونشرت على موقعها الإلكتروني (www.mof.gov.eg). يجري توثيقها في ما يلي اختصارًا (بذكر: السنة المالية، ورقم الصفحة، والرابط، شوهد في 22/6/2017): للسنة المالية 2016/2017، ص 122، في: https://goo.gl/i94d0f؛ للسنة المالية 2015/2016، ص 90، في: https://goo.gl/JY6AZ8؛ للسنة المالية 2014/2015، ص 37، 60، https://goo.gl/x0g4BA؛ للسنة المالية 2013/2014، ص 34، في: https://goo.gl/Z51eYW؛ للسنة المالية 2012/2013، ص 37، 110، في: https://goo.gl/uFjvxj؛ للسنة المالية 2011/2012، ص 22، في: https://goo.gl/VfFV8b؛ للسنة المالية 2010/2011، ص 52، في: https://goo.gl/Wja8Qx؛ للسنة المالية 2009/2010، في: https://goo.gl/64YbcE

(5) العلاقة بين السنة المالية (الصف الثاني) وجهة الإقرار (الصف الأول) هي علاقة نظرية، بمعنى تزامن السنة المالية نظريًا مع اضطلاع تلك الجهة بالسلطة التشريعية. ولم يشر إلى عهد الرئيس المؤقت، بحكم أن الموازنة كانت قدر صدرت في نهاية عهد الرئيس المنتخب قبل إسقاطه. أما تدخلات المجلس العسكري (كما أشير في متن الدراسة)، فكان في أربع سنوات مالية. وفي هذا الجدول، جرى تمييز مواضع تدخل المجلس العسكري كسلطة تشريعية (بواسطة المراسيم بقوانين) بالإطار المزدوج (" ").

حساب ختامي	إجمالي الإيرادات	"268,1"	"265,3"	303,6	350,3	456,8	465,2
	إجمالي المصروفات	"366"	"401,9"	471	588,2	701,5	733,3
	العجز الكلي نسبة إلى الناتج المحلي (في المئة)	"8.1"	"9.8"	10.6	13	12.2	11.5

فرق العجز الكلي نسبة إلى الناتج المحلي (في المئة)	+ 0.3	+ 1.9	+ 2	+ 5.2	+ 3.1	+ 1.6

الملحق (6-ج)

موازنات قطاع الدفاع والأمن القومي خلال الانتقال[6]

السنة المالية[7] / من حيث	عهد مجلس الشعب (قبل الثورة)		عهد المجلس العسكري		عهد مرسي	عهد السيسي
	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012[8]	2014/2013	2015/2014
الأجور والتعويضات للعاملين	32,884	35,337	37,641	×	92,729	107,601
شراء السلع والخدمات	26.861	28.495	29,750	×	33,382	55,338
الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	0,377	0,393	0,408	×	0,258	0,392
المصروفات الأخرى	22,653,959	25,220,571	25,295,493	×	30,705,703	39,010,524

(6) تُقرأ المبالغ في الجدول بالمليون جنيه مصري، باستثناء بندي "إجمالي مصروفات موازنة القطاع" و"إجمالي مصروفات الموازنة العامة للعامة"، فتُقرأ بالمليار جنيه. أعد الباحث الجدول، باستثناء الصفين الأخيرين (فهما عملية حسابية)، استنادًا إلى الملفات التي تنشرها وزارة المالية عبر موقعها الإلكتروني (www.mof.gov.eg) بخصوص "المصروفات بالتقسيم الوظيفي للموازنة العامة للدولة". يجري توثيقها في ما يلي اختصارًا (بذكر: السنة المالية، ورقم الصفحة، والرابط، شوهد في 19/10/2017): للسنة المالية 2014/ 2015، ص 186-187، https://goo.gl/Ex3Fgi؛ للسنة المالية 2013/ 2014، ص 182-183، في: https://goo.gl/wBqvcs؛ للسنة المالية 2011/ 2012، ص 182-183، في: https://goo.gl/c48Yi؛ للسنة المالية 2010/ 2011، ص 184-185، في: https://goo.gl/XmQtwk؛ للسنة المالية 2009/ 2010، في: https://goo.gl/1P4enj

(7) العلاقة بين السنة المالية (الصف الثاني) وجهة الإقرار (الصف الأول) هي علاقة نظرية، بمعنى تزامن السنة المالية نظريًا مع اضطلاع تلك الجهة بالسلطة التشريعية. ولم يشر إلى عهد الرئيس المؤقت، بحكم أن الموازنة كانت قدر صدرت في نهاية عهد الرئيس المنتخب قبل إسقاطه.

(8) تعذرت الإشارة إلى هذه السنة المالية، بحكم عدم قابلية النص للقراءة من المصدر: للسنة المالية 2012/ 2013، ص 182-183، في: https://goo.gl/U4uQ9o

شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	116,625	112,500	116,700	×	114,685	101,910

إجمالي مصروفات موازنة القطاع	22,830	25,397	25,479	×	30,946	39,275
إجمالي مصروفات الموازنة العامة للدولة	323,917	403,168	490,589	×	689,327	789,430

نسبة موازنة القطاع إلى الموازنة العامة للدولة (في المئة)	7.04	6.29	5.19	–	4.48	4.97
نسبة "المصروفات الأخرى" إلى موازنة القطاع (في المئة)	99.22	99.30	99.27	–	99.22	99.32

الملحق (7)

الجيش والدفاع في المواثيق الدستورية المصرية (1923-2014)[1]

(1) أعد الباحث هذا الملحق بالعودة إلى المواثيق الدستورية المذكورة كما تنشرها شبكة قوانين الشرق (النسخة المحررة/ المرنة). وتُعرض النصوص من خلال تبويبها وفقًا للموضوع، بتخصيص "بطاقة" لكل موضوع (ملحق فرعي). أشير هنا إلى تلك المواثيق بأسمائها المختصرة (ينظر الأسماء الكاملة لها وبيانات نشرها في **الجريدة الرسمية**، ولمحة حول كل منها في الملحقان: 2 و3). يشير رمز # في هذا الملحق إلى كون الوثيقة لم تتضمن نصًّا بالخصوص.
تجدر الإشارة إلى أن رزمة تعديلات دستورية على دستور 2014 قد أُقرت في عام 2019، من بينها تعديلات متصلة بشؤون الجيش والدفاع (انصبت على المواد: 200/1، 204/2، 234). وجرت الإشارة إلى هذه التعديلات في الحواشي. ينظر: موقع الهيئة العامة للاستعلامات، "نص التعديلات الدستورية 2019"، 15 نيسان/ أبريل 2019، شوهد في 23/ 4/ 2019، في: http://cutt.us/Jupk1

الملحق (7–أ)

تعريف الجيش ومهماته

دستور 1923	**المادة 146:** قوات الجيش تقرر بقانون.
دستور 1930	**المادة 135:** قوات الجيش تقرر بقانون.
دستور 1956	**المادة 169:** القوات المسلحة في الجمهورية المصرية ملك للشعب، ومهمتها حماية سيادة البلاد وسلامة أراضيها وأمنها.
دستور 1958	#
إعلان 1962	#
دستور 1964	**المادة 23:** القوات المسلحة في الجمهورية العربية المتحدة ملك للشعب، ومهمتها حماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكية، وحماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها.
دستور 1971	**المادة 180:** [1] الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة، وهي ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها ~~وحماية مكاسب النضال الشعبي الاشتراكية~~[(2)]، ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.
إعلان مارس 2011	**المادة 53:** [1] القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها، ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، والدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس والتجنيد إجباري وفقًا للقانون.
إعلان يونيو 2012	#
دستور 2012	**المادة 194:** [1] القوات المسلحة ملك للشعب مهمتها حماية البلاد والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها، والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات. ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية.
إعلان 8 يوليو 2013	**المادة 21:** [1] القوات المسلحة ملك الشعب، مهمتها حماية البلاد والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها.

(2) ألغيت هذه العبارة بموجب تعديل 2007.

دستور 2014	**المادة 200:** [1] القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها[3]، والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات، ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية.

(3) تعديل 2019: أضيف هنا النص التالي: "وصون الدستور والديمقراطية، والحفاظ على المقومات الأساسية للدولة ومدنيتها، ومكتسبات الشعب وحقوق وحريات الأفراد".

الملحق (7-ب)

الجيش في ديباجات الدساتير(4)

دستور 1956	نحن الشعب المصري الذي استلهم العظة من ماضيه، واستمد العزم من حاضره، فرسم معالم الطريق إلى المستقبل: متحرر من الخوف، متحرر من الحاجة، متحرر من الذل. يبني فيه بعمله الإيجابي، وبكل طاقته وإمكانياته، مجتمعًا تسوده الرفاهية ويتم له في ظلاله القضاء على الاستعمار وأعوانه، [و]القضاء على الإقطاع، [و]القضاء على الاحتكار، وسيطرة رأس المال على الحكم، [و]إقامة جيش وطني قوي، [و]إقامة عدالة اجتماعية، [و]إقامة حياة ديمقراطية سليمة [...]
إعلان فبراير 2011	إن المجلس الأعلى للقوات المسلحة [،] وعيًا منه بمتطلبات هذه المرحلة الدقيقة من تاريخ الوطن، ووفاءً بمسـ[ؤ]ولياته التاريخية والدستورية في حماية البلاد والحفاظ على سلامة أراضيها وكفالة أمنها، واضطلاعًا بتكليفه بإدارة شـ[ـؤ]ون البلاد [...]
دستور 2012	هذا هو دستورنا: وثيقة ثورة الخامس والعشرين من يناير، التي فجرها شبابنا، والتف حولها شعبنا، وانحازت إليها قواتنا المسلحة [...] نعلن تمسكنا بالمبادئ التالية: ... ثامنًا: الدفاع عن الوطن شرف وواجب؛ وقواتنا المسلحة مؤسسة وطنية محترفة محايدة لا تتدخل في الشأن السياسي، وهي درع البلاد الواقي.
دستور 2014	وفي العصر الحديث، استنارت العقول، وبلغت الإنسانية رشدها، وتقدمت أمم وشعوب على طريق العلم، رافعة رايات الحرية والمساواة، وأسّس محمد علي الدولة المصرية الحديثة، وعمادها جيش وطني [...] وجاهدنا - نحن المصريين - للحاق بركب التقدم، وقدمنا الشهداء والتضحيات في العديد من الهبّات والانتفاضات والثورات، حتى انتصر جيشنا الوطني للإرادة الشعبية الجارفة في ثورة "25 يناير - 30 يونية" التي دعت إلى العيش بحرية وكرامة إنسانية تحت ظلال العدالة الاجتماعية، واستعادت للوطن إرادته المستقلة.

(4) بقية المواثيق غير المشار إليها هنا هي إما لم تتضمن ديباجة أصلاً، أو تضمنت ديباجة إلا أنها لم تُشر إلى الجيش.

دستور 2014	وثورة "23 يوليو 1952" التي قادها الزعيم جمال عبد الناصر، واحتضنتها الإرادة الشعبية، فتحقق حلم الأجيال في الجلاء والاستقلال، وأكدت مصر انتماءها العربي وانفتحت على قارتها الأفريقية، والعالم الإسلامي، وساندت حركات التحرير عبر القارات، وسارت بخطى ثابتة على طريق التنمية والعدالة الاجتماعية. هذه الثورة امتداد للمسيرة الثورية للوطنية المصرية، وتوكيد للعروة الوثقى بين الشعب المصري وجيشه الوطني، الذي حمل أمانة ومسـ[ؤ]ولية حماية الوطن [...] وثورة 25 يناير – 30 يونيه، فريدة بين الثورات الكبرى في تاريخ الإنسانية، بكثافة المشاركة الشعبية التي قدرت بعشرات الملايين، وبدور بارز لشباب متطلع لمستقبل مشرق، وبتجاوز الجماهير للطبقات والأيديولوجيات نحو آفاق وطنية وإنسانية أكثر رحابة، وبحماية جيش الشعب للإرادة الشعبية وبمباركة الأزهر الشريف والكنيسة الوطنية لها، وهي أيضًا فريدة بسلميتها وبطموحها [لـ] أن تحقق الحرية والعدالة الاجتماعية معًا.

الملحق (7-ج)

التعيينات العسكرية العليا

دستور 1923	**المادة 46:** [1] الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية، وهو الذي يولي ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان، متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب البيان. [2] على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان.
دستور 1930	**المادة 46:** [1] الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية، وهو الذي يولي ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان، متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب البيان. [2] على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان.
دستور 1956	**المادة 140:** يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون، كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.
دستور 1958	#
إعلان 1962	**المادة 17:** يمارس المجلس التنفيذي الاختصاصات الآتية: [...] (ج) تعيين وعزل الموظفين طبقًا للقانون.
دستور 1964	**المادة 128:** يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم، على الوجه المبين في القانون، كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.
دستور 1971	**المادة 143:** [1] يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، ويعزلهم على الوجه المبين في القانون. [2] كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.
إعلان مارس 2011	#
إعلان يونيو 2012	#
دستور 2012	**المادة 147:** يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم، ويعين الممثلين السياسيين للدولة ويقيلهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية؛ على النحو الذي ينظمه القانون.

إعلان 8 يوليو 2013	**المادة 24:** يتولى رئيس الجمهورية إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: [...] 5 - تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين في القانون، واعتماد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية.
دستور 2014	**المادة 153:** يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقًا للقانون.

الملحق (7-د)

المجالس المختصة بالسياسات الأمنية العامة

دستور 1923	#
دستور 1930	#
دستور 1956	**المادة 167**: ينشأ مجلس يسمى "مجلس الدفاع الوطني" ويتولى رئيس الجمهورية رياسته. **المادة 168**: يختص مجلس الدفاع الوطني بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ويبين القانون اختصاصاته الأخرى.
دستور 1958	#
إعلان 1962	**مادة 1**: يكون التنظيم العام للسلطات العليا في الدولة على الوجه الآتي: (أ) رئيس الدولة: وهو رئيس الجمهورية ويرأس مجلس الرياسة ومجلس الدفاع القومي. **المادة 5**: [1] يعين رئيس الجمهورية - بناء على موافقة مجلس الرياسة - كلًا من أعضاء مجلس الدفاع القومي ونائب القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويعفيهم من مناصبهم. [2] ويكون تعيينهم بناء على ترشيح رئيس الجمهورية.
دستور 1964	**المادة 144**: ينشأ مجلس يسمى "مجلس الدفاع الوطني" ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته. **المادة 145**: يختص مجلس الدفاع الوطني بالنظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ويبين القانون اختصاصاته الأخرى.
دستور 1971	**المادة 182**: ينشأ مجلس يسمى "مجلس الدفاع الوطني" ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته، ويختص بالنظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ويبين القانون اختصاصاته الأخرى.
إعلان مارس 2011	**المادة 54**: ينشأ مجلس يسمى "مجلس الدفاع الوطني" ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته، ويختص بالنظر في الشـ[ؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ويبين القانون اختصاصاته الأخرى.
إعلان يونيو 2012	**مادة 53 مكررًا**: يختص المجلس الأعلى للقوات المسلحة بالتشكيل القائم وقت العمل بهذا الإعلان الدستوري بتقرير كل ما يتعلق بشـ[ـؤ]ون القوات المسلحة وتعيين قادتها ومد خدمتهم، ويكون لرئيسه، حتى إقرار الدستور الجديد، جميع السلطات المقررة في القوانين واللوائح للقائد العام للقوات المسلحة وزير الدفاع.

دستور 2012	المادة 194: [2] ويكون للقوات المسلحة مجلس أعلى على النحو الذي ينظمه القانون. المادة 193: [1] ينشأ مجلس للأمن القومي يتولى رئيس الجمهورية رئاسته، ويضم في عضويته رئيس مجلس الوزراء، ورئيسي مجلسي النواب والشورى، ووزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية، والعدل، والصحة، ورئيس المخابرات العامة، ورئيسي لجنتي الدفاع والأمن القومي بمجلسي النواب والشورى. [2] ويختص بإقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث والأزمات بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها، وتحديد مصادر الأخطار على الأمن القومي المصري في الداخل والخارج والإجراءات اللازمة للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي. [3] وللمجلس أن يدعو من يرى من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعه [من] دون أن يكون لهم صوت معدود. [4] ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ونظام عمله. المادة 197: [1] ينشأ مجلس للدفاع الوطني، يتولى رئيس الجمهورية رئاسته، ويضم في عضويته رئيس مجلس الوزراء، ورئيسي مجلسي النواب والشورى، ووزراء الدفاع والخارجية والمالية والداخلية ورئيس المخابرات العامة ورئيس أركان حرب القوات المسلحة وقادة القوات البحرية والجوية والدفاع الجوي ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع. [2] ويختص بالنظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، ويجب أخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. [3] ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى. [4] ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين والخبراء لحضور اجتماع المجلس [من] دون أن يكون لهم صوت معدود.
إعلان 8 يوليو 2013	المادة 22: [1] ينشأ مجلس يسمى "مجلس الدفاع الوطني"، يتولى رئيس الجمهورية رئاسته. [2] ويختص مجلس الدفاع الوطني بالنظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها ومناقشة موازنة القوات المسلحة، ويجب أخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. [3] ويبين القانون تشكيل المجلس واختصاصاته الأخرى.

دستور 2014	**المادة 200:** [2] ويكون للقوات المسلحة مجلس أعلى، على النحو الذي ينظمه القانون. **المادة 203:** [1] ينشأ مجلس الدفاع الوطني، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوي، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع. [2] ويختص بالنظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. [3] ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى. [4] وعند مناقشة الموازنة، يُضم رئيس هيئة الشـ[ـؤ]ون المالية للقوات المسلحة، ورئيسا لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. [5] ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين، والخبراء لحضور اجتماع المجلس [من] دون أن يكون له صوت معدود. **المادة 205:** [1] ينشأ مجلس للأمن القومي برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية، والعدل، والصحة، والاتصالات، والتعليم، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. [2] ويختص بإقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث، والأزمات بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها، وتحديد مصادر الأخطار على الأمن القومي المصري في الداخل، والخارج، والإجراءات اللازمة للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي. [3] وللمجلس أن يدعو من يرى من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعه، [من] دون أن يكون لهم صوت معدود. [4] ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، ونظام عمله.

الملحق (7-هـ)

صلاحيات إعلان الحرب وإرسال القوات إلى الخارج

دستور 1923	المادة 46: [1] الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية، وهو الذي يولي ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان، متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب البيان. [2] على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان.
دستور 1930	المادة 46: [1] الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية، وهو الذي يولي ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان، متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب البيان. [2] على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان.
دستور 1956	المادة 142: رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الأمة.
دستور 1958	#
إعلان 1962	#
دستور 1964	المادة 124: رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب، بعد موافقة مجلس الأمة.
دستور 1971	المادة 150: رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب.
إعلان مارس 2011	#
إعلان يونيو 2012	مادة 53 مكررًا 1: يُعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة.
دستور 2012	المادة 146: رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة إلى خارج الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية عدد الأعضاء.
إعلان 8 يوليو 2013	المادة 24: يتولى رئيس الجمهورية إدارة شـ[ـؤ]ون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية: [...] 6 - إعلان الحرب بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة مجلس الدفاع الوطني.

دستور 2014	**المادة 152**: [1] رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء. [2] فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني.

الملحق (7-و)
القضاء العسكري

دستور 1923	المادة 131: يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها.
دستور 1930	المادة 120: يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها.
دستور 1956	المادة 183: ينظم القانون ترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها.
دستور 1958	#
إعلان 1962	#
دستور 1964	#
دستور 1971	المادة 183: ينظم القانون القضاء العسكري، ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الواردة في الدستور.
إعلان مارس 2011	المادة 51: ينظم القانون القضاء العسكري ويبين اختصاصاته في حدود المبادئ الدستورية.
إعلان يونيو 2012	#
دستور 2012	المادة 198: [1] القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها. [2] ولا [تـ]جوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري إلا في الجرائم التي تضر بالقوات المسلحة؛ [3] ويحدد القانون تلك الجرائم، ويبين اختصاصات القضاء العسكري الأخرى. [4] وأعضاء القضاء العسكري مستقلون، غير قابلين للعزل، ويكون لهم كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء الجهات القضائية.
إعلان 8 يوليو 2013	المادة 19: القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

دستور 2014	المادة 204: [1] القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة أثناء وبسبب الخدمة. [2] ولا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري، إلا في الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشرًا[5] على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها[6]، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشرًا على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال وظائفهم. [3] ويحدد القانون تلك الجرائم، ويبين اختصاصات القضاء العسكري الأخرى. [4] وأعضاء القضاء العسكري مستقلون غير قابلين للعزل، وتكون لهم كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية.

(5) تعديل 2019: حُذفت كلمة "مباشرًا".

(6) تعديل 2019: أُضيف هنا النص التالي: "أو المنشآت التي تتولى حمايتها".

الملحق (8)

مقارنة بين دستوري مصر ما بعد الثورة بشأن أبرز أحكام شؤون الجيش والدفاع(1)

رقم المادة في دستور		النص الأصلي (2012) وتعديلاته (2014)
2012	2014	
7	86	الحفاظ على الأمن القومي واجب، والتزام الكافة بمراعاته مسـ[ؤ]ولية وطنية، يكفلها القانون. والدفاع عن الوطن وحماية أرضه، شرف وواجب مقدس. [2] والتجنيد إجباري؛ وفقًا لما ينظمه القانون.
146	152	رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء. فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني.
147	153	يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، ويعزلهم، ويعين الممثلين السياسيين للدولة ويقيلهم، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية؛ على النحو الذي ينظمه وفقًا القانون.

(1) أعد الباحث هذا الملحق بمحاكاة خاصية "Track Changes" في برنامج "Microsoft Word"؛ بحيث تظهر التعديلات التي طرأت على النص من دون حاجة إلى تكراره كليًا. وفي ما يلي مفتاح قراءة هذا الملحق:

مفتاح القراءة				
	التنسيق الشكلي:	النص [خط في منتصف النص]	النص [خط أسفل النص]	النص [من دون خطوط]
	الدلالة/ المعنى:	ورد في دستور 2012، ولم يرد (حذف) في دستور 2014.	مستجد في دستور 2014، ولم يكن واردًا في دستور 2012.	ورد في كلا الدستورين.

193	205	[1] ينشأ مجلس للأمن القومي يتولى برئاسة رئيس الجمهورية رئاسته، ويضم في عضويته وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيسي مجلسي النواب والشورى، ووزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية، والعدل، والصحة، والاتصالات، والتعليم، ورئيس المخابرات العامة، ورئيسي لجنتي لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلسي النواب والشورى. [2] ويختص بإقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث والأزمات بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها، وتحديد مصادر الأخطار على الأمن القومي المصري في الداخل والخارج والإجراءات اللازمة للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي. [3] وللمجلس أن يدعو من يرى من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعه [من] دون أن يكون لهم صوت معدود. [4] ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ونظام عمله.
194	200	[1] القوات المسلحة ملك للشعب مهمتها حماية البلاد والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها(2)، والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات. ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جهة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية. [2] ويكون للقوات المسلحة مجلس أعلى على النحو الذي ينظمه القانون.
195	201	وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، ويعيّن من بين ضباطها.
196	202	[1] ينظم القانون التعبئة العامة، ويبين شروط الخدمة والترقية والتقاعد في القوات المسلحة. [2] وتختص اللجان القضائية لضباط وأفراد القوات المسلحة دون غيرها بالفصل في كافة المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات الصادرة في شأنهم. وينظم القانون قواعد وإجراءات الطعن في قرارات هذه اللجان.
197	203	[1] ينشأ مجلس للدفاع الوطني، يتولى برئاسة رئيس الجمهورية رئاسته، ويضم في عضويته وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيسي مجلسي النواب والشورى، ووزراء الدفاع والخارجية والمالية والداخلية ورئيس المخابرات العامة ورئيس أركان حرب القوات المسلحة وقادة القوات البحرية والجوية والدفاع الجوي ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع. [2] ويختص بالنظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة ويجب أخذ ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. [3] ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى. [4] وعند مناقشة الموازنة، يُضم رئيس هيئة الشـ[ـؤ]ون المالية للقوات المسلحة، ورئيسا لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. [5] ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين والخبراء لحضور اجتماع المجلس [من] دون أن يكون لهم صوت معدود.

(2) تعديل 2019: أضيف هنا النص التالي: "وصون الدستور والديمقراطية، والحفاظ على المقومات الأساسية للدولة ومدنيتها، ومكتسبات الشعب وحقوق وحريات الأفراد".

[1] القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة أثناء وبسبب الخدمة. [2] ولا يجوز محاكمة مدني أمام القضاء العسكري إلا في الجرائم التي ~~تقع~~ ~~بالقوات المسلحة~~ تمثل اعتداءً مباشرًا[3] على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها[4]، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشرًا على ضباطها أو أفرادها بسبب تأدية أعمال وظائفهم [3] ويحدد القانون تلك الجرائم، ويبين اختصاصات القضاء العسكري الأخرى. [4] وأعضاء القضاء العسكري مستقلون، غير قابلين للعزل، ~~ويكون~~ وتكون لهم كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء ~~الجهات~~ السلطة القضائية.	204	198
يكون تعيين وزير الدفاع بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة[5]، وتسري أحكام هذه المادة لدورتين رئاسيتين كاملتين اعتبارًا من تاريخ العمل بالدستور.	234	×
[ديباجة دستور 2014 هي بمثابة ديباجة جديدة، بنسبة أكثر من 90 في المئة][6]		الديباجة

(3) تعديل 2019: حُذفت كلمة "مباشرًا".

(4) تعديل 2019: أضيف هنا النص التالي: "أو المنشآت التي تتولى حمايتها".

(5) تعديل 2019: استُبدلت بالمادة مادةٌ جديدة تضمنت الجملة الأولى فقط.

(6) في ما يتعلق بالإشارة إلى الجيش في ديباجة الدستورين ينظر الملحق (7-ب).

الملحق (9)

التنظيم القانوني لاختصاصات المجالس المختصة برسم السياسات الأمنية العامة

أولًا: في القوانين الصادرة عقب صدور دستور 2014

مجلس الدفاع الوطني قرار بقانون رقم (21) لسنة 2014 (مادة 4)	مجلس الأمن القومي قرار بقانون رقم (19) لسنة 2014 (مادة 4)	المجلس العسكري قرار بقانون رقم (20) لسنة 2014 (مادة 4)
مع عدم الإخلال بالاختصاصات الأخرى التي يخولها القانون لمجلس الدفاع الوطني يختص المجلس بالآتي: 1 – النظر في الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها. 2 – تحديد الهدف السياسي العسكري. 3 – إقرار وثيقة السياسة العسكرية وتنسيقها مع كافة السياسات التخصصية خاصة الخارجية. 4 – إصدار التوجيه السياسي العسكري. 5 – دراسة مسائل الدفاع عن الدولة وحالة الاستعداد القتالي للقوات المسلحة بما يحقق الأهداف السياسية للدولة.	يختص مجلس الأمن القومي بالمسائل التالية: 1 – إقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد بعد إعدادها بالاتفاق مع الجهات المعنية بالدولة. 2 – إقرار الأهداف السياسية التخصصية في كافة المجالات لوزارات الدولة المختلفة. 3 – إقرار خطط تنمية وتطوير مقدرات وإمكانيات القوى الشاملة للدولة المقدمة من الحكومة. 4 – اتخاذ القرارات التي تهدف إلى حماية هوية الدولة وسيادتها واستقلالها ومكانتها الإقليمية والدولية. 5 – استعراض تقارير الوزراء والمختصين بالدولة الخاصة بتحديد مصادر العدائيات والمخاطر والتهديدات.	يختص المجلس [العسكري] بدراسة كافة المسائل العامة المتعلقة بالقوات المسلحة، وإعدادها للحرب، كما يقوم بدراسة وإعداد التوصيات الخاصة بشـ[ـؤ]ون الدفاع عن الدولة، وله على الأخص ما يأتي: 1 – تحديد الأهداف والمهام الإستراتيجية للقوات المسلحة بما يحقق الأهداف السياسية وأهداف السياسة العسكرية التي تحددها القيادة السياسية للدولة. 2 – تحديد شكل وحجم القوات المسلحة وتركيبها التنظيمي والتطور المستقبلي. 3 – الاستعداد القتالي للقوات المسلحة. 4 – إعداد سياسة استكمال القوات المسلحة وأسس التعبئة لها. 5 – وضع سياسة إيواء القوات المسلحة ودراسة حالة الانضباط العسكري والروح المعنوية. 6 – إقرار سياسة تدريب القوات المسلحة وإجراء المناورات والتدريبات المشتركة.

6 – تنسيق جهود كافة الأجهزة الحكومية والسياسية لصالح الدفاع عن الدولة. 7 – دراسة آليات توفير الموارد من المواد الخام والأغذية للإمداد المستمر للقوات المسلحة. 8 – تحديد شكل الحماية المدنية وتكوينها ودراسة إجراءات إعداد الدولة والشعب للدفاع ضد العدوان. 9 – دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالشـ[ـؤ]ون العسكرية والأمن القومي، وكذا التدابير المتعلقة بتقوية التعاون العسكري بين الدول العربية. 10 – مناقشة موازنة القوات المسلحة. [11 –] ويجب أخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة، كما يجب أخذ رأيه في إعلان الحرب أو إرسال القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب موافقة مجلس الدفاع الوطني على إعلان الحرب أو إرسال القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة.	6 – مواجهة العدائيات الداخلية وحالات الكوارث والأزمات القومية بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها وإزالة آثارها. 7 – توجيه السياسات الخارجية والتعاون الدولي في دوائر اهتمام الأمن القومي المصري. 8 – أي موضوعات أخرى يرى رئيس الجمهورية عرضها على المجلس.	7 – إقرار سياسة تجهيز مسارح العمليات الحربية. 8 – إعداد مشروعات القوانين والقواعد المنظمة لخدمة الأفراد بالقوات المسلحة والاقتراحات الخاصة بنظام التجنيد. 9 – إقرار سياسة المحافظة على أمن وسلامة القوات المسلحة. 10 – استعراض تقارير قادة الأفرع الرئيسية ورؤساء الهيئات وقادة الجيوش الميدانية والمناطق العسكرية ومديري الإدارات للوقوف على حالة الاستعداد القتالي للقوات المسلحة. 11 – دراسة إعلان حالة الحرب أو إرسال قوات عسكرية إلى خارج الدولة. 12 – إعداد تقدير الموقف السياسي العسكري. 13 – إصدار وثيقة التهديدات والتحديات العسكرية للدولة. 14 – إعداد وثيقة السياسة العسكرية. 15 – إعداد الدولة للحرب أو الدفاع بالتعاون مع مجلس الدفاع الوطني ومجلس الأمن القومي. 16 – التعاون والتنسيق مع مجلس الأمن القومي بشأن تحديد العدائيات الداخلية ارتباطًا بدور القوات المسلحة في هذا الشأن. 17 – الموافقة على تعيين وزير الدفاع [،] ويسري ذلك لدورتين رئاسيتين كاملتين اعتبارًا من تاريخ العمل بالدستور. 18 – إبداء الرأي في إعلان الحرب أو إرسال القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة إذا كان مجلس النواب غير قائم.

ثانيًا: في الموروث التشريعي قبل الثورة

مجلس الدفاع الوطني	مجلس الأمن القومي	المجلس العسكري
قانون رقم (72) لسنة 1937 يختص مجلس الدفاع الأعلى بإبداء الرأي في كل ما يتعلق بسياسة الدفاع عن البلاد وتنظيم القوات المكلفة به وسياسة التجنيد وما يتصل بذلك كله من المسائل المالية وغيرها ويقدم اقتراحاته إلى مجلس الوزراء. **مرسوم بقانون رقم (25) لسنة 1953** المادة 2: [1] يترتب على إعلان التعبئة: ... خامسًا- فرض رقابة عسكرية عامة لتأمين سلامة القوات المسلحة وتعين بقرار من مجلس الدفاع حدود هذه الرقابة ووسائل تنفيذها. [2] ويجوز بقرار من مجلس الدفاع الاقتصار على بعض هذه التدابير. المادة 3: لمجلس الدفاع أن يفوض من يرى تفويضه في تنفيذ أحكام هذا القانون كلها أو بعضها. المادة 15: يختص مجلس الدفاع برسم السياسة العامة للتعبئة في الدولة واعتماد الخطط التي تتقدم بها إدارة التعبئة.	**قرار رئاسي (2418) لسنة 1971** المادة 9: يختص مجلس الأمن القومي بما يلي: (1) اقتراح السياسة العامة للدولة الخاصة بتأمين سلامة البلاد داخليًا وخارجيًا ووضع الإطار العام للدفاع المدني على نطاق الجمهورية. (2) اقتراح السياسة العامة لتنمية وتدعيم علاقة جمهورية مصر العربية بدول اتحاد الجمهوريات العربية والدول الصديقة بصفة خاصة ودول العالم الأخرى بصفة عامة. (3) اقتراح نظام عام متكامل للمعلومات لتأمين سلامة الدولة على درجة عالية من الكفاءة والدراية. (4) متابعة تنفيذ السياسات والخطط والبرامج المعمول بها ونتائج أدائها بما يفيد تقويم السياسات المستقبلة. (5) أية اختصاصات أخرى تدخل في مجال عمله يحيلها إليه رئيس الجمهورية.	**قرار بقانون رقم (4) لسنة 1968** المادة 10: ينشأ مجلس أعلى للقوات المسلحة برئاسة وزير الحربية لدراسة المشاكل الهامة واتخاذ القرارات بشأنها. ويعيّن أعضاء المجلس الأعلى بقرار من رئيس الجمهورية. كما يحدد بقرار من رئيس الجمهورية اختصاصات ومسـ[ؤ]وليات المجلس وأسلوب عمله.

قانون رقم (337) لسنة 1953	قرار رئاسي (434) لسنة 1973	قانون رقم (6) لسنة 1984
المادة 3: يختص مجلس الدفاع علاوة عما نص عليه في المرسوم بقانون رقم 25 لسنة 1953 المشار إليه بما يأتي: (1) رسم سياسة الدفاع عن البلاد. (2) تعيين الواجبات والخدمات التي تكلف الوزارات والمصالح الحكومية وسائر المرافق العامة والهيئات الخاصة بأدائها خدمة لأغراض الدفاع ومراقبة تنفيذها. (3) إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالدفاع التي يعرضها رئيس مجلس الوزراء أو وزير الحربية أو قائد عام القوات المسلحة. كما يختص بما يتصل بالأعمال سالفة الذكر من مسائل مالية وغيرها.	المادة 3: أولًا: مجلس الأمن القومي: يختص بمعاونة رئيس الجمهورية في رسم سياسة الأمن القومي، وذلك في حدود قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بتشكيله وتحديد اختصاصه.	المادة 4: تهدف الهيئة [القومية للإنتاج الحربي] من خلال التنسيق بين كل من وزارتي الدفاع والإنتاج الحربي إلى تنفيذ وتنمية وتطوير الصناعات المتعلقة بالدفاع لتوفير احتياجات القوات المسلحة من المنتجات الحربية المختلفة ومستلزماتها والمعدات والأجهزة المعاونة وقطع الغيار وذلك في إطار الأهداف والسياسات وخطط التصنيع الحربي التي يقرها المجلس الأعلى للقوات المسلحة [...]

تابع: مجلس الدفاع الوطني

قرار بقانون (178) لسنة 1957

المادة 2: مع عدم الإخلال بالاختصاصات الأخرى التي يخولها القانون لمجلس الدفاع الوطني [،] يختص المجلس بالنظر في المسائل الآتية:

(1) الشـ[ـؤ]ون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها ورسم سياسة الدفاع عنها والإجراءات المتعلقة بكفالة الأمن الداخلي. (2) تقرير السياسة التي تتبع في إعداد القوات المسلحة وتنظيمها وتموينها. (3) وضع القواعد التي تكفل تحقيق التعاون بين القوات المسلحة وإدارات الحكومة الأخرى فيما يتصل بشـ[ـؤ]ون الدفاع عن البلاد وتعيين الخدمات التي تكلف بها هذه الإدارات من أجل تحقيق هذا الغرض.	(4) تعيين الحالات التي يصح فيها استخدام القوات المسلحة. (5) تقرير السياسة التي تتبع في شأن التعبئة العامة. (6) مشروعات الاتفاقات والمحالفات العسكرية واتفاقات الهدنة ومعاهدات الصلح. (7) تقرير السياسة العليا للدفاع المدني.

قرار بقانون رقم (86) لسنة 1968

المادة 1: مع عدم الإخلال بالاختصاصات الأخرى التي يخولها القانون لمجلس الدفاع الوطني يختص المجلس بالآتي:

(1) يدرس مسائل الدفاع عن الدولة وحالة الاستعداد القتالي للقوات المسلحة ومستوى تجهيزها بالأسلحة والمعدات بما يحقق الأهداف السياسية للدولة.

(2) يحدد الحجم والتركيب التنظيمي للقوات المسلحة في السلم والحرب.

(3) يدرس ويتخذ قرار إعلان حالة الطوارئ، وقرار تنفيذ التعبئة العامة أو الجزئية وقرار إعلان الحرب.

(4) يدرس المسائل المتعلقة بإنشاء تشكيلات عسكرية جديدة وتخصيص موارد إضافية من القوى البشرية والوسائل المادية لخوض الحرب وكذا إعادة توزيع القوى البشرية في نطاق النظام الاقتصادي الوطني.

(5) يحدد الإجراءات الرئيسية التي ينبغي عملها لإعداد أراضي الدولة للحرب وتجهيز مسرح العمليات الحربية - واستكمال نظام الدفاع الجوي عن الدولة وتطوير وسائل النقل والمواصلات الإشارية لأغراض الدفاع واستغلال قوى إنتاجية وطاقات جديدة.

(6) ينسق جهود كافة الأجهزة الحكومية والسياسية لصالح الدفاع عن الدولة.

(7) يوفر ويوزع الموارد من المواد الخام والأغذية للإمداد المستمر للقوات المسلحة والشعب بالأغذية ولإمداد المشروعات الصناعية بالمواد الخام.

(8) يدرس المسائل المتعلقة بتطوير القوات المسلحة بما يناسب طبيعة الحرب الحديثة وتدبير احتياجاتها محليا ومن الخارج.

(9) يحدد شكل وتكوين الدفاع المدني وإجراءات إعداد الدولة والشعب للدفاع ضد العدوان.

(10) يحدد وينفذ إجراءات تقوية وتدعيم عزيمة أفراد القوات المسلحة والشعب وبث الروح الوطنية العالية والكراهية للعدو.

(11) دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالأحلاف العسكرية وبتوقيع الهدنة وعقد الصلح، وكذا التدابير المتعلقة بتقوية أواصر الوحدة العسكرية بين الدول العربية.

الملحق (10)
الجيش والدفاع في عينة الدساتير المختارة

- دستور البرتغال لعام 1976 (بالصيغة المُعدَّلة في عام 2005).
- دستور تركيا لعام 1982 (بالصيغة المُعدَّلة في عام 2011، وبالإشارة إلى تعديلات 2017).
- دستور تونس لعام 2014 (بالصيغة الأصلية، قبل تعطيل بعض أحكامه منذ صيف 2021).
- دستور الجزائر لعام 1996 (بالصيغة المُعدَّلة في عام 2008، وبالإشارة إلى تعديلات 2016).
- دستور جنوب أفريقيا لعام 1996 (بالصيغة المُعدَّلة في عام 2012).
- دستور فرنسا لعام 1958 (بالصيغة المُعدَّلة في عام 2008).

ملاحظات مفتاحية لمطالعة الملحق:

1 - **المصدر**: باستثناء ما يرد أدناه بخصوص الدستورين التركي والجزائري، اعتُمدت النسخ العربية أو المعربة التي ينشرها موقع CONSTITUTE[1].

2 - **التوجه المنهجي**: إن التوجه المنهجي للدراسة هو مقاربة أحكام الدستور المصري الساري مع أحكام دساتير أخرى كانت نافذة وقت صدوره (2014)، كي تكون المقارنة أكثر موضعية. وباستثناء الدستورين التركي والجزائري (ينظر البندان 3 و4 أدناه)، فإن بقية الدساتير نافذة بالصيغة التي هي عليها الآن قبل صدور الدستور المصري الساري[2].

3 - **خصوصية التعاطي مع الدستور التركي**: شهد الدستور إقرار جملة من التعديلات عليه، بموجب استفتاء بتاريخ 16 نيسان/ أبريل 2017، تندرج أغلبها ضمن مسار التحول إلى نظام رئاسي. ومن بين تلك التعديلات ما مس أحكاما ذات علاقة بموضوع الجيش والدفاع. سيجري من حيث المبدأ الإشارة إلى الدستور بصيغته السابقة للتعديل الأخير (2017)، مع التنبيه - ضمن الحواشي- إلى التعديلات التي طرأت عليه[3].

---

(1) في: www.constituteproject.org، شوهد في 8-9/ 8/ 2017.

(2) يجري عرض النصوص من خلال تبويبها وفقًا للموضوع، بتخصيص "بطاقة" لكل موضوع (ملحق فرعي). ويشير رمز # في هذا الملحق إلى كون الوثيقة لم تتضمن نصًا بالخصوص.

(3) المصدر: في ما يتعلق بنسخة الدستور لعام 2011، فمصدرها موقع: www.constituteproject.org، شوهد في 8-9/ 8/ 2017. أما في ما يتعلق بالتعديلات المقرة بموجب استفتاء 2017، فمصدرها الوثيقة التالية:
=

4 – **خصوصية التعاطي مع الدستور الجزائري**: شهد الدستور تعديلًا في عام 2016. ولم يتغير شيء على الأحكام المنظمة لشؤون الجيش والدفاع، سوى ما تضمنته الديباجة من إشارة إلى الجيش بموجب التعديل المذكور، إضافة إلى تغيير أرقام المواد، وبعض التعديلات الطفيفة في صياغة مادتين (تعتمد في هذا الملحق أرقام المواد والصياغة كما وردت في تعديل 2016)(4). كما واكبت إجراءات تحرير مخطوط هذا الكتاب، وتحضيره للنشر، إصدار نسخة معدلة من الدستور الجزائري في أيلول/ سبتمبر 2020، إلا أنه تعذر عكس التعديلات ذات العلاقة في هذا الملحق والكتاب ككل(5).

5 – **حالة الدستور التونسي**: واكبت المراحل الأخيرة من إجراءات تحرير مخطوط هذا الكتاب، وتحضيره للنشر، إقدام رئيس الجمهورية التونسية، منذ صيف 2021، على جملة من الإجراءات، من بينها "تجميد" البرلمان وتعطيل بعض أحكام الدستور. وقد اعتمدت الدراسة النسخة الأصلية من الدستور، من دون الإشارة إلى الأحكام التي جرى تعطيلها؛ كونه –من جهة– تطور متقدم زمنيا عن نطاق الدراسة الزمني وتوجهها المنهجي (ينظر البند 2 أعلاه)، ومن جهة أخرى هو "تعطيل" (يفترض أنه مؤقت) وليس "تعديلًا" كما حصل في حالتي الدستورين التركي والجزائري (ينظر البندان 3 و4 أعلاه).

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), "Turkey: Constitution as it = Would Result from The Amendments Adopted by The Grand National Assembly on 21 January 2017," Opinion No. 875/2017, CDL-REF (2017)003, Strasbourg, 23 February 2017, accessed on 9/8/2017, at: https://goo.gl/1EiUuY

يُشار إلى أن الدستور التركي شهد تعديلًا آخر سابقًا في عام 2016، إلا أنه غير ذي علاقة بموضوع الدراسة؛ إذ إنه تعلق بالحصانة البرلمانية.

(4) المصدر: في ما يتعلق بنسخة الدستور لعام 2008 (التعديل السابق على تعديل 2016)، فمصدرها الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري، شوهد في 9/8/2017، في: http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexArab.htm، أما نسخة العام 2016، فمصدرها: **الجريدة الرسمية** للجمهورية الجزائرية، العدد 14 (7 آذار/ مارس 2016).

(5) نشرت النسخة المعدلة في **الجريدة الرسمية** للجمهورية الجزائرية، العدد 54 (16 أيلول/ سبتمبر 2020).

الملحق (10-أ)

تعريف الجيش ومهماته

البرتغال	**المادة 275**: 1. القوات المسلحة مكلفة بضمان الدفاع العسكري عن الجمهورية. 2. تتشكل القوات المسلحة حصريًا من مواطنين برتغاليين، ويكون لها هيكل تنظيمي موحَّد في جميع الأراضي البرتغالية. 3. تخضع القوات المسلحة للهيئات السيادية المختصة، على النحو المنصوص عليه في هذا الدستور وفي القانون. 4. تخدم القوات المسلحة الشعب البرتغالي، وليس فيها أي مجال للانتماءات الحزبية. ولا يجوز لأفرادها استخدام أسلحتهم أو مناصبهم أو وظائفهم للتدخل في الأمور السياسية على أي نحو. 5. القوات المسلحة مكلفة بالوفاء بالتزامات الدولة البرتغالية في المجال العسكري، والمشاركة في المهام الإنسانية ومهام حفظ السلام التي تضطلع بها المنظمات الدولية التي تنتمي إليها البرتغال، وفق ما ينص عليه القانون. 6. يجوز تكليف القوات المسلحة بالتعاون في مهام الحماية المدنية، والمهام المتعلقة بالوفاء بالاحتياجات الأساسية وتحسين نوعية حياة الشعب، والأعمال التقنية والعسكرية الواقعة تحت مظلة سياسة التعاون الوطني. 7. تنظم القوانين حالة الحصار وحالة الطوارئ، وتضع الشروط الحاكمة لتدخل القوات المسلحة في هذه الظروف.
تركيا	#
تونس	**الفصل 18**: الجيش الوطني جيش جمهوري، وهو قوة عسكرية مسلحة قائمة على الانضباط، مؤلفة ومنظمة هيكليًا طبق القانون، ويضطلع بواجب الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة ترابه، وهو ملزم بالحياد التام. ويدعم الجيش الوطني السلطات المدنية وفق ما يضبطه القانون.
الجزائر	**المادة 28**: [1] تنتظم الطّاقة الدّفاعية للأمّة، ودعمها، وتطويرها، حول الجيش الوطني الشّعبي. [2] تتمثّل المهمّة الدّائمة للجيش الوطني الشّعبي في المحافظة على الاستقلال الوطني، والدّفاع عن السّيادة الوطنية. [3] كما يضطلع بالدّفاع عن وحدة البلاد، وسلامتها التّرابية، وحماية مجالها البرّي والجوّي، ومختلف مناطق أملاكها البحرية.
جنوب أفريقيا	**المادة 199**: 1. تتألف أجهزة أمن الجمهورية من قوة دفاع واحدة، وجهاز واحد للشرطة، وأي أجهزة استخباراتية تتأسس وفقًا للدستور. 2. قوة الدفاع هي القوة المسلحة الشرعية الوحيدة في الجمهورية. [...] **المادة 200**: 1. تتشكل قوة الدفاع وتدار كقوة عسكرية منضبطة. 2. الهدف الأساسي لقوة الدفاع هو الدفاع عن الجمهورية والحفاظ على سلامة أراضيها وشعبها وحمايته وفقا للدستور ومبادئ القانون الدولي المنظمة لاستخدام القوة. **المادة 201**: [...] 2. لا يجوز سوى لرئيس الجمهورية، بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، أن يرخص في استخدام قوة الدفاع: أ. بالتعاون مع جهاز الشرطة؛ أو ب. في الدفاع عن الجمهورية؛ أو ج. بغرض الوفاء بالتزام دولي. [...]
فرنسا	#

الملحق (10-ب)
الجيش في ديباجات الدساتير

البرتغال	في 25 نيسان/ أبريل 1974، توّجت حركة القوات المسلحة سنوات المقاومة الطويلة، معبّرةً عن أعمق أحاسيس الشعب البرتغالي، بالإطاحة بحكم النظام الفاشي.
تركيا	#
تونس	#
الجزائر	#[6]
جنوب أفريقيا	#
فرنسا	#

(6) بموجب تعديل 2016، أضيف النص التالي: "[...] وقد توّج الشعب الجزائري، تحت قيادة جبهة التّحرير الوطني وجيش التحرير الوطني، ما بذله خيرة أبناء الجزائر من تضحيات في الحرب التّحريرية الشّعبية بالاستقلال، وشيد دولة عصرية كاملة السّيادة. [...] إنّ الجيش الوطني الشعبي سليل جيش التحرير الوطني يتولى مهامه الدستورية بروح الالتزام المثالي والاستعداد البطولي على التضحية كلما تطلب الواجب الوطني منه ذلك. ويعتز الشعب الجزائري بجيشه الوطني الشعبي ويدين له بالعرفان على ما بذله في سبيل الحفاظ على البلاد من كل خطر أجنبي وعلى مساهمته الجوهرية في حماية المواطنين والمؤسسات والممتلكات من آفة الإرهاب، وهو ما ساهم في تعزيز اللحمة الوطنية وفي ترسيخ روح التضامن بين الشعب وجيشه. تسهر الدولة على احترافية الجيش الوطني الشعبي وعلى عصرنته بالصورة التي تجعله يمتلك القدرات المطلوبة للحفاظ على الاستقلال الوطني، والدفاع عن السيادة الوطنية، ووحدة البلاد وحرمتها الترابية، وحماية مجالها البري والجوي والبحري. [...]".

الملحق (10-ج)

التعيينات العسكرية العليا

البرتغال	**المادة 133**: [...] يكون رئيس الجمهورية مسؤولًا عما يلي: [...] ع. تعيين رئيس الأركان العامة للقوات المسلحة بناء على مقترح من الحكومة، وتعيين نائب رئيس الأركان العامة ورؤساء الأفرع الرئيسة الثلاثة بالقوات المسلحة، بعد استشارة رئيس الأركان العامة.
تركيا	**المادة 104**: [1] رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، [...][2][...] تكون الواجبات التي تقع على عاتقه والسلطات التي يمارسها [...] على النحو التالي: [...] وتعيين رئيس الأركان العامة؛ [...] وأعضاء محكمة الاستئناف العسكرية العليا، وأعضاء المحكمة الإدارية العسكرية العليا، [...][7] **المادة 117**: [3] رئيس الأركان العامة، وهو قائد القوات المسلحة، وفي أوقات الحرب يمارس واجبات القائد الأعلى نيابة عن رئيس الجمهورية. [4] ويعين رئيس الجمهورية رئيس الأركان العامة بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء، وينظِّم القانون واجباته وسلطاته، ويتحمل رئيس الأركان العامة المسؤولية أمام رئيس الوزراء في ممارسة واجباته وسلطاته. [5] وينظِّم القانون كذلك العلاقات الوظيفية بين وزارة الدفاع الوطني وبين رئيس الأركان العامة وقادة القوات المسلحة ونطاق ولايتها[8].
تونس	**الفصل 78**: يتولى رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية: [...] التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة، وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون [...]
الجزائر	**المادة 92**: يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهامّ الآتية: 1 - الوظائف والمهامّ المنصوص عليها في الدّستور، 2 - الوظائف المدنية والعسكرية في الدّولة، [...] 9 - مسؤولو أجهزة الأمن، 10 - الولاة [...]
جنوب أفريقيا	**المادة 202**: 1. يكون رئيس الجمهورية، بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، القائد [الأعلى] لقوة الدفاع، ويُعين لها قائدًا عسكريًا [...]

(7) تعديل 2017: شكليًا، نقل "تعيين رئيس الأركان العامة" من هذه المادة إلى المادة (17/ 3). وموضوعيًا، حذف تعيين أعضاء المحكمتين العسكريتين، بما له صلة بإلغاء القضاء العسكري.

(8) تعديل 2017: شكليًا، نقل اختصاص تعيين رئيس الأركان من المادة السابقة. وموضوعيًا، حُذفت الفقرتان (4) و(5).

فرنسا	**المادة 13:** [1] يقوم رئيس الجمهورية [...] [2] ويصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة [...] [3] يُعين [...] كبار الضباط بقرار من مجلس الوزراء. **المادة 21:** [1] يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة. ويكون مسؤولًا عن الدفاع الوطني. ويضمن تنفيذ التشريعات. وبمقتضى أحكام المادة 13، سيكون لديه صلاحية سن اللوائح وأن يصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية. [2] ويجوز له أن يفوض بعض من صلاحياته للوزراء [...]

الملحق (10-د)

المجالس المختصة بالسياسات الأمنية العامة

البرتغال	**المادة 274:** 1. يتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للدفاع الوطني، ويحدد القانون تشكيل المجلس، على أن يشمل أعضاء منتخَبين من الجمعية الوطنية للجمهورية. 2. المجلس الأعلى للدفاع الوطني هو الهيئة الاستشارية المعنية بالدفاع الوطني وتنظيم القوات المسلحة وسير عملها وانضباطها، وله أن يتولى المسؤوليات الإدارية التي يعهد بها إليه القانون.
تركيا	**المادة 118:** [1] يتكون مجلس الأمن الوطني من رئيس الوزراء، ورئيس الأركان العامة، ونائب رئيس الوزراء، ووزراء العدل والدفاع الوطني والداخلية والشؤون الخارجية، وقادة القوات البرية والبحرية والجوية، والقائد العام لقوات الدرك، ويرأسه رئيس الجمهورية[9]. [2] وتجوز دعوة الوزراء، وغيرهم من الأشخاص المعنيين، لحضور اجتماعات المجلس والاستماع إلى آرائهم، وفقًا للموضوعات الواردة في جدول الأعمال. [3] ويقدّم مجلس الأمن الوطني إلى مجلس الوزراء القرارات الاستشارية التي اتُّخذت فيما يتعلق بوضع سياسة الأمن الوطني للدولة، وما يراه لازمًا لضمان التعاون المطلوب. ويقيم مجلس الوزراء قرارات مجلس الأمن الوطني المتعلقة بالتدابير التي يراها ضرورية للحفاظ على وجود الدولة واستقلالها وسلامة البلاد ووحدتها، والسلم والأمن في المجتمع[10]. [4] ويضع رئيس الجمهورية جدول أعمال مجلس الأمن الوطني، مع أخذ مقترحات رئيس الوزراء ورئيس الأركان العامة في الاعتبار. [5] وفي غياب رئيس الجمهورية، يعقد مجلس الأمن الوطني اجتماعاته برئاسة رئيس الوزراء[11]. [6] وينظم القانون تنظيم الأمانة العامة لمجلس الأمن الوطني وواجباتها[12].
تونس	**الفصل 77:** يتولّى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة، ويختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. كما يتولّى: [...] رئاسة مجلس الأمن القومي ويُدعى إليه رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب [...]

(9) تعديل 2017: موضوعيًا، حذف رئيس مجلس الوزراء ونائبه، واستعيض عنهما بنائب رئيس الجمهورية. شكليًا، إعادة ترتيب الأعضاء.

(10) تعديل 2017: الاستعاضة عن "مجلس الوزراء" بـ"رئيس الجمهورية" أينما ورد في الفقرة (3).

(11) تعديل 2017: الاستعاضة عن "رئيس الوزراء" بـ"نائب رئيس الجمهورية" أينما ورد في الفقرتين (4) و(5).

(12) تعديل 2017: الاستعاضة عن "القانون" بـ"مرسوم رئاسي".

الجزائر	**المادة 108:** يقرّر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.
جنوب أفريقيا	#
فرنسا	**المادة 15:** رئيس الجمهورية [...] يرأس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني.

الملحق (10-هـ)

صلاحيات إعلان الحرب وإرسال القوات إلى الخارج

البرتغال	**المادة 135**: يتحمل رئيس الجمهورية المسؤوليات التالية فيما يتعلق بالعلاقات الدولية: [...] ج. إعلان الحرب في حالة التعرض لعدوان فعلي أو وشيك، أو إبرام السلام، بناء على اقتراح الحكومة [؛] وبعد استشارة مجلس الدولة [؛] وشريطة الإذن بذلك من الجمعية الوطنية، أو من اللجنة الدائمة في حال عدم انعقادها أو عدم إمكانية عقدها في الحال[13]. **المادة 179**: 1. اللجنة الدائمة للجمعية الوطنية للجمهورية في حالة انعقاد دائم، باستثناء فترات الانعقاد العادي للجمعية، أو الفترات التي تكون محلولة فيها، أو الحالات الأخرى التي ينص عليها هذا الدستور. [...] 3. تختص اللجنة الدائمة بما يلي: [...] و. الإذن لرئيس الجمهورية بإعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ، أو إعلان الحرب أو إبرام السلام؛
تركيا	**المادة 87**: تشمل واجبات الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا وسلطاتها [...] وإصدار قرارات [...] إعلان الحرب؛ والموافقة على التصديق على المعاهدات الدولية؛ [...] **المادة 104**: [1] رئيس الجمهورية [...] [2] وفي سبيل ذلك، تكون الواجبات التي تقع على عاتقه والسلطات التي يمارسها [...] على النحو التالي: [...] واتخاذ قرار استخدام القوات المسلحة التركية؛ [...]
تونس	**الفصل 77**: يتولّى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة، ويختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. كما يتولّى: [...] إعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، وإرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيسَيْ مجلس نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد المجلس للبتّ في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين يومًا من تاريخ قرار إرسال القوات، اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية، والإعلان عنها طبق الفصل 80 [...]

(13) تضمنت المواد (145، 161، 197) من الدستور الأحكام ذاتها على سبيل التكرار. ولذلك لم يُشر إليها هنا.

الجزائر	المادة 109: [1] إذا وقع عُدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصّت عليه التّرتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يُعلِن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشّعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري. [2] ويجتمع البرلمان وجوبًا. [3] ويوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمّة يُعلِمُها بذلك. المادة 110: [1] يُوقَف العمل بالدّستور مدّة حالة الحرب ويتولّى رئيس الجمهورية جميع السّلطات [...] المادة 111: [1] يوقّع رئيس الجمهورية اتّفاقيات الهدنة ومعاهدات السّلم. [2] ويتلقّى رأي المجلس الدّستوري في الاتّفاقيات المتعلّقة بهما. [3] ويعرضها فورًا على كلّ غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة.
جنوب أفريقيا	المادة 201: [...] 2. لا يجوز سوى لرئيس الجمهورية، بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، أن يرخص في استخدام قوة الدفاع: أ. بالتعاون مع جهاز الشرطة؛ أو ب. في الدفاع عن الجمهورية؛ أو ج. بغرض الوفاء بالتزام دولي. 3. عند استخدام قوة الدفاع في أي غرض مما ذكر في القسم الفرعي (2)، يبلغ رئيس الجمهورية البرلمان فورًا، وبالتفصيل المناسب بما يلي: أ. أسباب استخدامها؛ ب. مكان استخدامها؛ ج. عدد الأفراد المستخدمين؛ ود. الفترة المتوقع استخدامها فيها. 4. في حالة عدم انعقاد البرلمان خلال الأيام السبعة الأولى بعد استخدام قوة الدفاع على النحو المنصوص عليه في القسم الفرعي (2)، يقدم رئيس الجمهورية المعلومات المطلوبة في القسم الفرعي (3) إلى لجنة الإشراف المعنية. المادة 203: 1. يجوز لرئيس الجمهورية، بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، إعلان حالة الدفاع الوطني، وعليه أن يبلغ البرلمان فورًا، وبالتفصيل المناسب، بما يلي: أ. أسباب الإعلان؛ ب. المكان الذي يجرى فيه استخدام قوة الدفاع؛ وج. عدد الأفراد المستخدمين. 2. إذا لم يكن البرلمان في دورة انعقاد وقت إعلان حالة الدفاع الوطني، يدعو رئيس الجمهورية البرلمان إلى جلسة غير عادية خلال سبعة أيام من الإعلان. 3. يسقط إعلان حالة الدفاع الوطني ما لم يقره البرلمان خلال سبعة أيام من الإعلان.
فرنسا	المادة 35: [1] يكون إعلان الحرب بتفويض من البرلمان. [2] تقوم الحكومة بإبلاغ البرلمان بقرارها أن تقوم القوات المسلحة بالتدخل في الخارج، على الأكثر خلال ثلاثة أيام بعد بداية التدخل المذكور. وتقوم بالتفصيل حول أهداف التدخل المذكور. قد تقود هذه المعلومات إلى نقاش لا يتبعه تصويت. [3] وحين يتجاوز التدخل المذكور أربعة أشهر، تقدم الحكومة طلب التمديد للبرلمان للحصول على تفويض. وقد تطلب من الجمعية الوطنية اتخاذ القرار النهائي. [4] إذا لم يكن البرلمان منعقدًا عند انقضاء مدة الأربعة أشهر فإنه يفصل في هذا الطلب عند افتتاح دورته التالية.

الملحق (10-و)

القضاء العسكري

البرتغال	**المادة 27:** [...] 3. تُستثنى الحالات الآتية من الحرمان من الحرية، للفترة التي يحددها القانون وباشتراطاته، من هذا المبدأ: [...] د. الحبس التأديبي للأفراد العسكريين. ويمكن استئناف هذا الحبس أمام المحكمة المختصة؛ [...] **المادة 209:** [...] 4. [من] دون المساس بالأحكام المتعلقة بالمحاكم العسكرية؛ يُحظر وجود محاكم مختصة حصريًا بمحاكمة أنواع معينة من الجرائم. **المادة 211:** [...] 3. يجب أن يتضمن تشكيل المحاكم المختصة بالنظر في جرائم ذات طبيعة عسكرية خالصة من أية درجة قاضيًا عسكريا أو أكثر، على النحو المنصوص عليه في القانون. **المادة 213:** تُشكَّل محاكم عسكرية في أثناء زمن الحرب لها الولاية على الجرائم ذات الطبيعة العسكرية الخالصة. **المادة 219:** [...] 3. يُنشئ القانون أشكالًا خاصة من المساعدة التي تقدم للنيابة العامة في الجرائم ذات الطبيعة العسكرية الخالصة [...]
تركيا[14]	**المادة 140:** [4] ويمارس القضاة والمدّعون العامون مهامهم إلى أن يبلغوا سن الخامسة والستين. ويحدد القانون سن تقاعد القضاة العسكريين وترقياتهم وإحالتهم للتقاعد [...] **المادة 145:** [1] القضاء العسكري تتولاه المحاكم العسكرية والمحاكم العسكرية التأديبية، ويكون لتلك المحاكم الاختصاص في محاكمة العسكريين الذين يرتكبون جرائم عسكرية، أو جرائم ضد أفراد عسكريين آخرين، أو جرائم تتعلق بالخدمات والواجبات العسكرية. وتختص المحاكم المدنية بالجرائم ضد أمن الدولة، والنظام الدستوري وسير عمله، في جميع الأحوال. [2] ولا تجوز محاكمة غير العسكريين أمام المحاكم العسكرية إلا في حالة الحرب. [3] وينظِّم القانون الجرائم والأشخاص الخاضعين لولاية المحاكم العسكرية في حالة الحرب، وتشكيل المحاكم العسكرية وتعيين القضاة والمدّعين العامين المدنيين بها عند الضرورة. [4] ويضع القانون تنظيم هيئات القضاء العسكري وسير العمل بها، والأمور المتعلقة بوضع القضاة العسكريين، والعلاقات بين القضاة العسكريين الذين يعملون كأعضاء في النيابة العسكرية والقيادة العسكرية التي يتبعونها، وفقًا لمبادئ استقلال المحاكم والأمان الوظيفي للقضاة.

(14) تعديل 2017: في سياق إلغاء القضاء العسكري، حُذفت كليًا المواد (145، 156، 157)، وأضيفت فقرة جديدة (ثانية) إلى المادة (142) غير المذكورة أعلاه، في ما يلي نصها: "يحظر تشكيل محاكم عسكرية غير المحاكم التأديبية. على أن تشكل في حالة الحرب محاكم عسكرية للنظر في الجرائم التي يرتكبها العسكريون فيما يتعلق بواجباتهم".

تركيا	**المادة 156:** [1] محكمة الاستئناف العسكرية العليا هي آخر درجة للرقابة القضائية على القرارات والأحكام الصادرة من المحاكم العسكرية. وهي كذلك محكمة أول وآخر درجة فيما يخص نظر قضايا بعينها تتعلق بالعسكريين ويحدِّدها القانون. [2] ويُعين رئيس الجمهورية أعضاء محكمة الاستئناف العسكرية العليا من بين ثلاثة مرشحين لكل مقعد، تختارهم الجمعية العمومية للمحكمة من بين القضاة العسكريين من الفئة الأولى في اقتراع سري وبالأغلبية المطلقة لإجمالي عدد الأعضاء. [3] ويُختار رئيس محكمة الاستئناف العسكرية العليا والمدعي العام الرئيس ونواب رئيس المحكمة ورؤساء الأقسام، وفقًا لرتبهم وأقدميتهم، من بين أعضاء محكمة الاستئناف العليا العسكرية. [4] ويضع القانون تنظيم محكمة الاستئناف العسكرية العليا وأسلوب عملها وينظِّم الشؤون التأديبية والوظيفية لأعضائها، وفقًا لمبادئ استقلال المحاكم والأمان الوظيفي للقضاة. **المادة 157:** [1] المحكمة الإدارية العسكرية العليا هي أول وآخر درجة للإشراف القضائي على النزاعات الناشئة عن الأعمال والقرارات الإدارية المتصلة بالعسكريين أو بالخدمة العسكرية، ولو كانت تلك الأعمال والقرارات صادرة من سلطات مدنية. ولا يُشترط في النزاعات المتعلقة بالالتزام بأداء الخدمة العسكرية أن يكون الشخص المعني فردًا في هيئة عسكرية. [2] ويُعين رئيس الجمهورية أعضاء المحكمة الإدارية العسكرية العليا من القضاة العسكريين من بين ثلاثة مرشحين عن كل مقعد يختارهم رئيس وأعضاء المحكمة، وهم أيضًا قضاة عسكريون، في اقتراع سري وبأغلبية إجمالي عدد الأعضاء من بين القضاة العسكريين من الفئة الأولى، ويعين رئيس الجمهورية الأعضاء من غير القضاة العسكريين من بين ثلاثة مرشحين عن كل مقعد يختارهم رئيس هيئة الأركان العامة من بين الضباط ذوي الرتبة والمؤهلات التي يشترطها القانون. [3] ويشغل الأعضاء من غير القضاة العسكريين مقاعدهم لفترة أربعة أعوام. [4] ويُختار رئيس المحكمة والمدعي العام الرئيس لها ورؤساء الأقسام من بين القضاة العسكريين، وفقًا للرتبة والأقدمية. [5] ويضع القانون تنظيم المحكمة الإدارية العسكرية العليا وأسلوب عملها وإجراءات المحاكمة أمامها، وينظِّم الشؤون التأديبية والوظيفية لأعضائها، وفقًا لمبادئ استقلال المحاكم والأمان الوظيفي للقضاة. **المادة 158:** [1] تُخوَّل محكمة نزاعات الاختصاص بالفصل النهائي في النزاعات بين المحاكم المدنية والإدارية والعسكرية فيما يخص ولاياتها وأحكامها [...][15]

(15) تعديل 2017: حُذفت مفردة "والعسكرية".

تونس	**الفصل 110**: [1] تحدث أصناف المحاكم بقانون. ويمنع إحداث محاكم استثنائية، أو سنّ إجراءات استثنائية من شأنها المساس بمبادئ المحاكمة العادلة. [2] المحاكم العسكرية محاكم متخصّصة في الجرائم العسكرية. ويضبط القانون اختصاصها وتركيبتها وتنظيمها والإجراءات المتبعة أمامها والنظام الأساسي لقضاتها. **الفصل 149**[16]: تواصل المحاكم العسكرية ممارسة الصلاحيات الموكولة لها بالقوانين السارية المفعول إلى حين تنقيحها بما يتماشى مع أحكام الفصل 110.
الجزائر	#
جنوب أفريقيا	#
فرنسا	#

(16) ورد هذا الفصل (المادة) ضمن الأحكام الانتقالية.

الملحق (10-ز)

الرقابة المدنية على الجيش

البرتغال	**المادة 161**: تختص الجمعية الوطنية للجمهورية بالمسؤوليات التالية: [...] ط. التصديق على المعاهدات، ولا سيما تلك التي تنطوي على مشاركة البرتغال في منظمات دولية، أو علاقات صداقة، أو سلام، أو دفاع، أو ترسيم للحدود، أو على شؤون عسكرية [...] **المادة 163**: [...] تختص الجمعية الوطنية للجمهورية بالمسؤوليات التالية: [...] ط. مراقبة عمل الوحدات العسكرية وقوات الأمن خارج البلاد، على النحو الذي يحدده القانون. **المادة 164**: تختص الجمعية الوطنية للجمهورية حصريًا بالتشريع في الأمور الآتية: [...] د. تنظيم الدفاع الوطني، وتعريف الواجبات الناجمة عنه، والعناصر الأساسية في تنظيم القوات المسلحة، وسير عملها وتجهيزها وانضباطها؛ ه. القواعد الحاكمة لحالة الحصار وحالة الطوارئ؛ [...] س. تقييد ممارسة الحقوق من قِبل الأفراد العسكريين وشبه العسكريين قيد الخدمة، وأفراد قوات الشرطة والأجهزة الأمنية؛ [...] ف. القواعد الحاكمة لجهاز الاستخبارات ولأسرار الدولة؛ ص. القواعد الحاكمة لوضع وتنظيم ميزانيات الدولة، ومنطقتي الحكم الذاتي، والسلطات المحلية؛ [...] ش. القواعد الحاكمة لقوات الشرطة والأجهزة الأمنية [...] **المادة 199**: في ممارستها لمهامها الإدارية، تختص الحكومة بما يلي: [...] د. توجيه إدارات الدولة المدنية والعسكرية، وجميع الأنشطة الواقعة تحت إدارتها المباشرة، والإشراف على الأنشطة الواقعة تحت إدارتها غير المباشرة ومراقبتها، ومراقبة الإدارات المستقلة [...]
تركيا	**المادة 108**: [1] يتولى المجلس الرقابي للدولة، التابع لرئاسة الجمهورية، إجراء جميع التحريات والتحقيقات والمراجعات فيما يخص جميع الهيئات والمنظمات العامة، [...] [2] ولا تخضع القوات المسلحة والهيئات القضائية لولاية المجلس الرقابي للدولة[17]. [3] ويُعين رئيس الجمهورية أعضاء المجلس الرقابي للدولة، ويُعين رئيسه من بين الأعضاء مِمَّن لديهم المؤهلات المنصوص عليها في القانون [...][18].

(17) تعديل 2017: حُذف تعبير "القوات المسلحة" بمعنى أنها خرجت من دائرة الحظر، وبات في الإمكان الرقابة عليها.

(18) تعديل 2017: حُذفت معايير الاختيار، ليكون التعيين من دون الخضوع لها.

تركيا	**المادة 125**: [1] يمكن اللجوء إلى الرقابة القضائية فيما يخص جميع أعمال الإدارة العامة وأفعالها. [...] [2] ولا تخضع أعمال رئيس الجمهورية التي يقوم بها بموجب اختصاصاته، وكذلك قرارات المجلس العسكري الأعلى، للرقابة القضائية[19]. بيد أنّه يمكن اللجوء إلى الرقابة القضائية فيما يخص قرارات المجلس العسكري بخصوص الطرد من القوات المسلحة، فيما عدا قرارات الترقية المصحوبة بالإحالة للتقاعد لعدم وجود شغور [...] [6] وللقانون أن يقيد إصدار أمر بوقف تنفيذ عمل إداري في حالات الطوارئ والأحكام العرفية[20] والتعبئة والحرب، أو لدواعي الأمن الوطني والنظام العام والصحة العامة [...] **المادة 129**: [3] ولا تُستثنى القرارات التأديبية من المراجعة القضائية، [من] دون المساس بالأحكام المتعلقة بأفراد القوات المسلحة والقضاة والمدعين [...] **المادة 148**: [...] [7] ويُحاكَم رئيس هيئة الأركان العامة وقادة القوات البرية والبحرية والجوية والقائد العام لقوات الدرك[21]، أمام المحكمة العليا في الجرائم المتصلة بواجباتهم [...]
تونس	**الفصل 65**: [1] تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بـ: [...] الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين [...]. تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية: [...] تنظيم الجيش الوطني، تنظيم قوات الأمن الداخلي والديوانة.
الجزائر	**المادة 140**: يشرع البرلمان [...] في المجالات الآتية: [...] 26 – القواعد العامّة المتعلّقة بالدّفاع الوطني واستعمال السّلطات المدنية للقوات المسلّحة [...]
جنوب أفريقيا	**المادة 199**: [...] 8. لوضع مبادئ الشفافية والمساءلة موضع التنفيذ، تشرف لجان برلمانية مشكلة من عدة أحزاب على جميع الأجهزة الأمنية على النحو الذي تقرره التشريعات الوطنية أو القواعد والأوامر البرلمانية.
فرنسا	**المادة 20**: [1] تحدد الحكومة سياسة الوطن وتمارسها. [2] وتكون الخدمة المدنية والقوات المسلحة تحت [تـ]ـصرفها. [3] وهي مسؤولة أمام البرلمان وفقًا للشروط وللإجراءات المنصوص عليها في المادتين 49 و50. **المادة 34**: [1] يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي: [...] والضمانات الأساسية التي تُمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة [...] [2] ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية: التنظيم العام للدفاع الوطني [...]

(19) تعديل 2017: حُذفت الجملة السابقة من الفقرة (2).

(20) تعديل 2017: حُذفت عبارة "الأحكام العرفية".

(21) تعديل 2017: حُذف "القائد العام لقوات الدرك".

الملحق (10-ح)
حقوق العسكريين السياسية والمدنية

البرتغال	**المادة 270:** للقانون أن يقيد ممارسة الحق في التعبير والاجتماع والتظاهر والتنظيم والالتماس الجماعي، والحق في الترشح للانتخابات من قِبَل الأفراد العسكريين النظاميين وشبه العسكريين قيد الخدمة، وأعضاء قوات الشرطة والأجهزة الأمنية، في الحدود التي تقتضيها المتطلبات المحددة للوظائف المعنية. وفي حالة الشرطة والأجهزة الأمنية، للقانون أن يمنعهم من التمتع بالحق في الإضراب ولو أقر بحقهم في التنظيم النقابي. **المادة 164:** تختص الجمعية الوطنية للجمهورية حصريًا بالتشريع في الأمور الآتية: [...] س. تقييد ممارسة الحقوق من قِبل الأفراد العسكريين وشبه العسكريين قيد الخدمة، وأفراد قوات الشرطة والأجهزة الأمنية؛ **المادة 275:** [...] 4. تخدم القوات المسلحة الشعب البرتغالي، وليس فيها أي مجال للانتماءات الحزبية [...]
تركيا	**المادة 33:** [1] للجميع الحق في تكوين الجمعيات [من] دون إذن مسبق، وكذلك الحق في الانتماء إلى أي جمعية أو الانسحاب منها [...] [6] ولا تمنع أحكام الفقرة الأولى فرض قيود على حقوق أفراد القوات المسلحة ومسؤولي قوات الأمن والموظفين العموميين بالقدر الذي تقتضيه واجباتهم. [7] وتنطبق أحكام هذه المادة كذلك على المؤسسات الأهلية. **المادة 38:** [...] [10] ولا يجوز لسلطة إدارية أن تفرض أي عقوبة تنطوي على تقييد الحرية الشخصية. ويجوز للقانون أن ينص على استثناءات من ذلك فيما يخص التنظيم الداخلي للقوات المسلحة. [...] **المادة 67:** [1] للمواطنين الحق في التصويت والترشح والمشاركة السياسية، سواء بصفة مستقلة أو من خلال حزب سياسي، والمشاركة في الاستفتاء، وفق الشروط المنصوص عليها في القانون. [5] ولا يحق التصويت للجنود والعرّيفين رهن الخدمة، ولا لطلاب الكليات العسكرية، [...] **المادة 68:** [1] للمواطنين الحق في تكوين الأحزاب السياسية والانضمام إليها والانسحاب منها بالطريق القانوني. [...] [5] ولا تجوز عضوية الأحزاب السياسية للقضاة والمدعين، [...] وأفراد القوات المسلحة وطلاب المراحل السابقة على التعليم العالي. [...] **المادة 76:** [3] ولا يجوز للقضاة والمدعين، وأعضاء الهيئات القضائية العليا، [...] وأفراد القوات المسلحة، الترشحُ للانتخابات، ولا يُعدُّون مؤهلين لشغل مقعد نائب، ما لم يستقيلوا من مناصبهم.
تونس	**الفصل 36:** [1] الحق النقابي بما في ذلك حق الإضراب مضمون. [2] ولا ينطبق هذا الحق على الجيش الوطني. [3] ولا يشمل حق الإضراب قوات الأمن الداخلي والديوانة.

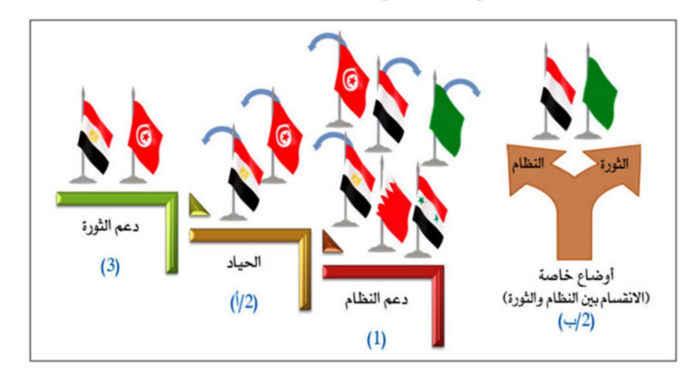
الجزائر	#
جنوب أفريقيا	#
فرنسا	#

الملحق (11)
أشكال توضيحية[1]

(1) مصدر الأشكال الواردة في هذا الملحق: رشاد توام، "الجيش والسياسة في إقليم الشرق"، مادة عروض مقرر دراسي إلكتروني، منصة الشرق الأكاديمية، منتدى الشرق، إسطنبول، أيلول/ سبتمبر 2016، في: https://bit.ly/3ACw2aP؛ و/ أو رشاد توام، "مقاربة حقوقية للعلاقات المدنية-العسكرية" (خطة مساق وعروض تقديمية)، برنامج الماجستير في الديمقراطية وحقوق الإنسان، جامعة بيرزيت، رام الله، الفصل الدراسي الثاني 2020/ 2021 (غير منشور).

الملحق (11-أ)

تباين مواقف الجيوش العربية خلال ثورات 2011[2]



(2) المصدر (بتصرف): توام، "الجيش والسياسة"، ص 58.

الملحق (11-ب)

لمحة خلفية مقارنة بين مصر ودول عينة الدساتير المختارة[3]



من حيث	الحالة	مصر	البرتغال	تركيا	تونس	الجزائر	جنوب أفريقيا	فرنسا
تأسيس الجمهورية والجيش	تاريخ تأسيس الجمهورية[4]	1953	1974	1923	1957	1962	1994	1958
	الأسبقية في النشأة بين الجمهورية والجيش	الجيش	الجيش	الجيش	الجمهورية	الجيش	الجيش	الجيش
الدستور الحالي (الساري)[5]	تاريخ صدور الدستور	2014	1976	1982	2014	1996	1996	1958
	تاريخ آخر تعديل للدستور	2019	2005	2017	-	2020	2012	2008

(3) المصدر: (بتصرف) المرجع نفسه، ص 20. تمّ تطوير وتحديث الشكل (بإضافة البرتغال وجنوب أفريقيا وفرنسا) بالاعتماد على عدة مصادر، بعض منها غير موثوق تمامًا، وبالتالي هناك احتمال لنسبة خطأ بحوالى 10 في المئة.

(4) الجمهورية الأولى في مصر وتركيا وتونس والجزائر، والحالية في البرتغال (الثالثة)، وفرنسا (الخامسة)، وجنوب أفريقيا (الثانية).

(5) في ما يتعلق بنسخ الدساتير المعتمدة في هذه الدراسة (ولا سيما الدستوران التركي والجزائري) ينظر غلاف الملحق (10).

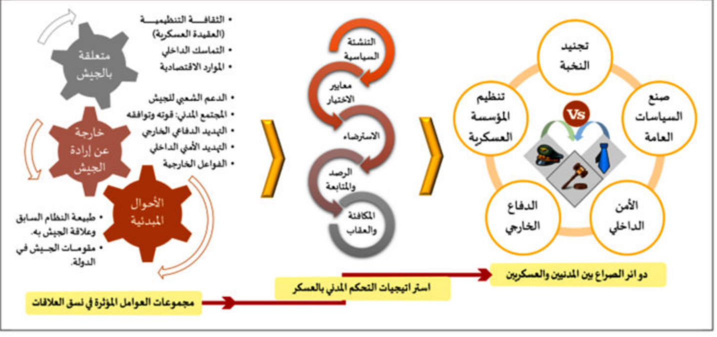
الخلفية العسكرية لرئيس الجمهورية	خلفية الرئيس المؤسس	عسكري	عسكري	عسكري	مدني	عسكري	مدني	عسكري
	نسبة الرؤساء من ذوي الخلفية العسكرية (في المئة)(6)	85	45	50	25	70	0	15
طبيعة الجيش	الفكر العسكري المؤثر	عربي-إسلامي	أوروبي	مختلط	أوروبي	عربي-إسلامي	أوروبي	أوروبي
	خبرة الحروب	****	*	***	-	*	-	***
	خبرة الانقلابات وما في حكمها	***	*	*****	*	***	-	*
	ترتيب القوة العسكرية عالميًا(7)	10	62	8	78	25	46	5

(6) جرى احتساب النسبة وفقًا لعدد الرؤساء (حتى خريف 2017)، وليس لفترة حكم كلٍّ منهم. وفي قراءة هذا البند، تجدر مراعاة التباين في تحديد التأريخ لبداية الجمهورية في كل حالة. كما أن النسبة تقريبية.

(7) وفقًا لتصنيف موقع www.globalfirepower.com لعام 2017، شوهد في 24/ 10/ 2017.

الملحق (11-ج)

عوامل واستراتيجيات فرض السيطرة المدنية في المجتمعات المارة بتحول ديمقراطي (نموذج كرواسان وكوهين)[8]



(8) المصدر: توام، "مقاربة حقوقية للعلاقات المدنية-العسكرية"، ص 10. بالاستعانة بالمادة النصية في: أحمد عبد ربه، "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر: نحو السيطرة المدنية؟"، مجلة عُمران (قطر)، مج 2، العدد 6 (خريف 2013)، ص 145-166.

الملحق (11-د)

مستويات القيادة العسكرية العليا[٩]

هرم القيادة العسكرية

رئيس الدولة

وزير الدفاع

القائد الأعلى

القائد العام

رئيس الأركان العامة

«رؤساء» أركان

2

1

3

أشكال القيادة العسكرية

القيادة السياسية

القيادة الإدارية

القيادة التنفيذية

القيادة العملياتية

(٩) المصدر: توام، "الجيش والسياسة"، ص 53. لا يخص هذا الشكل مصر أو دولة أخرى بعينها، بل هو يعرض خيارات قائمة في أكثر من تجربة.

المراجع[1]

1 – العربية

إبراهيم، إسحق. "الأقباط تحت حكم العسكر: وقائع عام ونصف من جرائم المرحلة الانتقالية". القاهرة: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2012.

إبراهيم، حسنين توفيق. **النظم السياسية العربية: الاتجاهات الحديثة في دراستها**. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.

ابن عاشور، رافع. **المؤسسات والنظام السياسي بتونس**. ط 2. منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2009.

ابن منظور. **لسان العرب**. القاهرة: دار المعارف، [د. ت.].

أبو سمهدانة، عبد الناصر وحسين إبراهيم خليل. **موسوعة التعليق على الإعلان الدستوري الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مارس 2011: مزودًا**

(1) لا تشمل هذه القائمة المواد التالي توصيفها، بحكم كثرة عددها، وعدم الإشارة إلى أغلبها أكثر من مرة؛ إذ اكتفي بالإشارة إليها في الحواشي بالتوثيق الكامل عند ذكرها للمرة الأولى: (1) المصادر الرسمية من قبيل التشريعات والأحكام القضائية والاتفاقيات والمواثيق والوثائق الدولية وما في حكمها؛ (2) المواقع الإلكترونية الرسمية، سواء لمؤسسات حكومية أو غير حكومية؛ (3) بعض أوراق الموقف وما في حكمها من تقارير صادرة عن مؤسسات حقوقية؛ (4) بعض تقارير الـ "Fact sheet" الصادرة عن مؤسسات رسمية حكومية؛ (5) بعض مقالات الرأي المنشورة في مصادر صحافية؛ (6) تسجيلات المقابلات التلفازية والأفلام الوثائقية؛ (7) المصادر الصحافية، من قبيل الأخبار وما في حكمها؛ (8) مقاطع الفيديو من قبيل تسجيلات بيانات المجلس العسكري ومداولات الجمعية التأسيسية والمؤتمرات الصحافية الرسمية وما شابهها؛ (9) المقابلات الشخصية التي أجراها الباحث.

بأحدث التطبيقات القضائية حتى 2011. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2012.

أبو المجد، أشرف عبد الفتاح. **ملامح النظام السياسي المقترح على ضوء المبادئ الدستورية العامة: دراسة تحليلية للواقع الدستوري مقارنة مع الدساتير المعاصرة**. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015.

أغويرو، فيليبي. "التحدي المزدوج الجديد: السيطرة الديمقراطية وكفاءة الجيش، الشرطة، الاستخبارات". في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان، ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016).

أكليموندوس، توفيق. "الجيش والدستور في مصر: المعادلة الراهنة". مشروع إصلاح الدستور. مبادرة الإصلاح العربي (11 أيار/ مايو 2012). في:
https://goo.gl/ch9Mzn

أمين، عادل. **الحياة الدستورية في مصر: 1952-1994**. القاهرة: دار سينا للنشر، 1995.

أندرسون، جيمس. **صنع السياسات العامة**. ترجمة عامر الكبيسي. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999.

أندرو-غوزمان، فيديريكو. **القضاء العسكري والقانون الدولي: المحاكم العسكرية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان**. ج 1. جنيف: اللجنة الدولية للحقوقيين، 2004.

الأنصاري، محمد ومحمد أحمد زارع. **قوانين معاقبة الثورة المصرية: تعليق على خمسة مشروعات قوانين مقدمة من وزارة الداخلية**. القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012.

أوتاوي، مارينا. "مصر: هل تُعلَن وفاة الجمعية التأسيسية؟". مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 13 حزيران/ يونيو 2012. في: https://bit.ly/3kcATcg

الأيوبي، الهيثم. **الموسوعة العسكرية**. الجزء الأول (أ-ح). بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1977.

________. **الموسوعة العسكرية**. الجزء الثالث (رس-س ت). بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1980.

________. **الموسوعة العسكرية**. الجزء الثاني (خ-رز). ط 2. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1990.

باراني، زولتان. "مواقف الجيوش من الثورات". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013).

________. **كيف تستجيب الجيوش للثورات؟ ولماذا؟**. ترجمة عبد الرحمن عياش. بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2017.

________. "القوات المسلحة وعمليات الانتقال السياسي". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

________. **الجندي والدولة المتغيرة: بناء جيوش ديمقراطية في أفريقيا وآسيا وأوروبا والأميركتين**. ترجمة نبيل الخشن. الدوحة/بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018.

الباز، محمد. **جنرالات وثوار: الشعب والجيش من الوفاق إلى الصدام**. القاهرة: مكتبة جزيرة الورد، 2012.

بدوي، ثروت. **مبادئ القانون الإداري**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1968.

________. **القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1969.

براون، ناثان. **القانون في خدمة من؟: المحاكم، السلطة، المجتمع**. ترجمة محمد نور فرحات. القاهرة: إصدارات سطور، 2004.

________. "الثورات الدستورية والمجال العام". في: **شرح أسباب الانتفاضات العربية: منحى سياسي خلافي جديد في الشرق الأوسط**، ترجمة هالة سنو ومحمد عثمان عيد، تحرير مارك لينش (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016).

برايز، عبد الفتاح. "ممنوع الاقتراب أو التصوير: الجيش والاقتصاد في مصر". مجلة **جدلية**. 25/ 1/ 2016. في: https://goo.gl/cJ2oBd

البرعي، نجاد. "القضاء المصري بعد ثورة يناير 2011". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012).

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. المنتدى الدولي حول مسارات التحول الديمقراطي. **تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدمًا**". 5-6 حزيران/ يونيو 2011. في: https://goo.gl/AtUoHt

البستاني، بطرس. **محيط المحيط**. بيروت: مكتبة لبنان، 1987.

بسيوني، محمود شريف ومحمد هلال. **الجمهورية الثانية في مصر**. القاهرة: دار الشروق، 2012.

بشارة، عزمي. **ثورة مصر، الجزء الثاني: من الثورة إلى الانقلاب**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.

________. "الجيش والحكم عربيًا: إشكاليات نظرية". مجلة **سياسات عربية (قطر)**. العدد 22 (أيلول/ سبتمبر 2016).

________. **الجيش والسياسة: إشكاليات نظرية ونماذج عربية**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017.

البشري، محمد الأمين. **نظام القضاء الشرطي في الدول العربية: دراسة مقارنة**. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2010.

البشري، طارق. **الديمقراطية ونظام 23 يوليو: 1952-1970**. بيروت: مؤسسة الأبحاث العربية، 1987.

________. **القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء**. ط 2. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2006.

________. **من أوراق ثورة 25 يناير 2011**. القاهرة: دار الشروق، 2012.

________. "طارق البشري متحدثًا للديمقراطية: عن القضاء المصري في واقع متغير". حاوره عبدالله أحمد ومحمد الشواف. مجلة **الديمقراطية (مصر)**. مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012).

________. **ثورة 25 يناير والصراع حول السلطة**. القاهرة: دار البشير للثقافة والعلوم، 2014.

البغدادي، أحمد محمد. "مصر والمجلس العسكري: ملاحظات في شرعية السلطة والتطور الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25". **مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية**. كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية (مصر). عدد خاص (2011).

بلقزيز، عبد الإله. **الدولة والسلطة والشرعية**. بيروت: منتدى المعارف، 2013.

بللسيز، رامو دو. "إصلاح النظام العام للعسكريين (القانون رقم 270-2005 تاريخ 24 آذار 2005، المتضمن النظام العام للعسكريين)". **مجلة القانون العام وعلم السياسة** (بيروت/ تونس). العدد 2 (2006).

بن حماد، محمد رضا. **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**. ط 3. منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2016.

بن سلطانة، نصر. "سياسة الأمن القومي في تونس". أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة تونس المنار. 2007/ 2008.

________. "المقاربة التونسية للأمن الشامل". في: **الأمن الشامل في تونس في مطلع الألفية الجديدة: المقومات والتمثلات**، سلسلة منابر نيابية 5 (تونس: مركز البحوث والدراسات البرلمانية بمجلس النواب، 2010).

بورن، هانز (مؤلف ومحرر). **الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ-الآليات-الممارسات**. ترجمة حنان والي. سلسلة دليل عملي للبرلمانيين 5. جنيف: الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2003.

بوطالب عبد الهادي. **المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**. ج 1. الدار البيضاء: دار الكتاب، 1979.

________. **المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**. ج 2. الدار البيضاء: دار الكتاب، 1980.

بوكلاند، بنجامين وويليام ماكديرموت. **مؤسسات أمناء المظالم المختصة بالقوات المسلحة: دليل**. ترجمة ياسين نور الدين السيد. [د. م.]: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2012.

تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية. تحرير عمرو عبد الرحمن. سلسلة قضايا حركية 27. القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2012.

تشنت، مارك. "القانون الدستوري المقارن". في: **كتاب أكسفورد للقانون المقارن**، المجلد الثاني، ترجمة محمد سراج، تحرير ماثياس ريمان ورينهارد زيمرمان (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2010).

تقي الدين، رياض. **نافذة على الفكر العسكري: بحث في الثوابت**. بيروت: دار النهار للنشر، 1986.

توام، رشاد. "الجيش والسياسة في إقليم الشرق". مادة عروض مقرر دراسي إلكتروني. منصة الشرق الأكاديمية. منتدى الشرق. إسطنبول، أيلول/ سبتمبر 2016. في: https://bit.ly/3ACw2aP

________ وعاصم خليل. "الثورة والتحولات في الأنظمة السياسية العربية: مقاربات جديدة نحو نظرية دستورية عربية (مصر وتونس)". ورقة مقدمة في: **المؤتمر الثالث للمجلس العربي للعلوم الاجتماعية**. بيروت، 10-12 آذار/ مارس 2017.

________ و ________. "مقاربات نظرية جديدة في النظام شبه الرئاسي على ضوء الإقبال العربي عليه". **المجلة القانونية التونسية** (تونس) (كانون الأول/ ديسمبر 2019).

________. "الدور الأمني للجيوش العربية: معضلة التكييف والتوظيف". مشروع بحث عُرض ونوقش ضمن أعمال المعهد الصيفي الثالث للدراسات النقدية حول الأمن في العالم العربي. المجلس العربي للعلوم الاجتماعية. برمانا-لبنان، 17-23 حزيران/ يونيو 2019.

________ وعاصم خليل. "الثبات والتحول في تصميم النظامين السياسيين التونسي والمصري وتوصيفهما: مقاربة في المشترك العربي". **المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية** (الأردن). مج 12، العدد 3 (2020).

________. "مقاربة حقوقية للعلاقات المدنية-العسكرية". (خطة مساق وعروض تقديمية). برنامج الماجستير في الديمقراطية وحقوق الإنسان. جامعة بيرزيت. رام الله. الفصل الدراسي الثاني 2021/ 2020.

________."خطوة إلى الخلف: تداعيات الهندسة الدستورية للانتقال على العملية التأسيسية في مصر وتونس". مجلة **سياسات عربية** (قطر). مج 9، العدد 52 (أيلول/ سبتمبر 2021).

________. "بَطل الرواية: الدين في مقدمات الدساتير وأثره على ضوء جدل قيمتها القانونية". **مجلة الحقوق** (الكويت). قيد النشر في عدد قادم.

الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي: نحو خطة طريق. تحرير عبد الإله بلقزيز ويوسف الصواني. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012.

جبريل، جمال. "الدستور الجديد بين الصناعة والمضمون". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 13، العدد 49 (كانون الثاني/ يناير 2013).

جبنون، نور الدين. "دور الجيش في الثورة التونسية". في: **ثورة تونس: الأسباب والسياقات والتحديات** (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012).

جدل الدستور والمرحلة الانتقالية في مصر: بين 25 يناير و30 يونيو. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.

الجرف، طعيمة. **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون**. القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.

الجريدة الرسمية. أعداد مختلفة.

الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون. "إعادة ترتيب دستور الإخوان لضمان بقاء دولة مبارك: ورقة موقف عن مقترحات لجنة الخبراء". 16 أيلول/ سبتمبر 2013. في: https://bit.ly/2YLw9Du

الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون. "مقارنة بين تعديلات لجنة الخبراء وما يقابلها في دستور 2012 المعطل". 16 أيلول/ سبتمبر 2013. في:
https://bit.ly/2YLw9Du

الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، "تعديلات لجنة الخمسين، دستور الدولة لا الشعب: ورقة موقف للجماعة الوطنية من تعديلات الخمسين لدستور 2012". 13 كانون الثاني/ يناير 2014.

الجنابي، طاهر. **علم المالية العامة والتشريع المالي**. [د. م.]: دار الكتب للطباعة والنشر بجامعة الموصل، [د. ت.].

الجنابي، كاظم علي. **سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة**. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2015.

جنيح، محمد رضا. **القانون الإداري**. ط 2. منوبة، تونس: مركز النشر الجامعي، 2008.

الجوادي، محمد. **الوزراء ورؤساؤهم ونواب رؤسائهم ونوابهم: تشكيلهم وترتيبهم ومسئولياتهم (1952-1997)**، ط 2. القاهرة/ بيروت: دار الشروق، 1997.

________. **النخبة المصرية الحاكمة: 1952-2000**. القاهرة: مكتبة مدبولي، 2002.

________. **البنيان الوزاري في مصر: 1878-2000**. ط 2. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2005.

________. **بحران لا يلتقيان: السياسة والقانون بعد الثورة**. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2014.

________. **الهباء المنثور: السلطة والنخبة عقب ثورة يناير**. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2014.

الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.

حاشي، يوسف. **في النظرية الدستورية**. وهران: ابن النديم للنشر والتوزيع؛ بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.

الحافظي، إحسان. "مسارات إصلاح قطاع الأمن في الأنظمة العربية الانتقالية". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 16 (أيلول/ سبتمبر 2015).

الحركه، واصف. "العمل بالدستور وتطبيقه". في: **صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية: الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن** (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم والمكتبة الشرقية، 2014).

حسن، عمار علي. "إدارة العلاقات المدنية العسكرية بعد الثورات العربية". مجلة **شؤون عربية** (مصر). العدد 158 (صيف 2014).

حشمت، أحمد. "المحاكمات العسكرية للمدنيين: قيد دستوري في رقبة الثورة". الجماعة الوطنية لحقوق الإنسان والقانون، 2015.

حلمي، ناديا. "تدخل الجيش في الحياة السياسية بين الخبرتين الصينية والمصرية". الجزء الثاني. **شؤون الأوسط** (بيروت). العدد 147 (2014).

الحلو، ماجد راغب. "الثورة المصرية بين المشروعية والشرعية". **مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية**. كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية. عدد خاص (2011).

________. **النظم السياسية والقانون الدستوري**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005.

حماد، مجدي. "المؤسسة العسكرية والنظام السياسي المصري: 1952-1980". في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990).

حماد، محمد. **قصة الدستور المصري: معارك ووثائق ونصوص**. القاهرة: مكتبة جزيرة الورد، 2011.

حمروش، أحمد. **قصة ثورة 23 يوليو: مصر والعسكريون**. ج 1. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1974.

حمود، مصطفى. "التكنولوجيا العسكرية والإنماء". أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية. كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية. الجامعة التونسية. 1984.

الحوراني، محمد عبد الكريم. "ما بعد الثورة: القوى الفاعلة ومسارات العقلنة". **المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية** (الأردن). مج 8، العدد 2 (31 آب/ أغسطس 2015).

خربوش، محمد صفي الدين. "النخبة السياسية المصرية بعد فبراير 2011". مجلة **آفاق سياسية** (مصر). العدد 1 (كانون الثاني/ يناير 2014).

خضر، أحمد إبراهيم. **علم الاجتماع العسكري: التحليل السوسيولوجي لنسق السلطة العسكرية**. سلسلة علم الاجتماع المعاصر 35. القاهرة: دار المعارف، 1980.

خضر، الحبيب. **الوجيز في شرح الدستور**. تونس: مجمع الأطرش لنشر وتوزيع الكتاب المختص، 2017.

الخوري، فؤاد إسحق. **العسكر والحكم في البلدان العربية**. سلسلة بحوث اجتماعية 3. لندن: دار الساقي، 1990.

الدراجي، جعفر عبد السادة. **تعطيل الدستور: دراسة مقارنة**. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2008.

دروز-فانسان، فيليب. "دور الجيش في التحولات العربية". في: **الكتاب السنوي IEMed للبحر الأبيض المتوسط: المتوسطي 2012** (عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2013).

درويش، إبراهيم. **القانون الدستوري: النظرية العامة**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1996.

________. "الاتجاهات الحديثة في صناعة الدساتير". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 14، العدد 53 (كانون الثاني/ يناير 2014).

دريس، نوري. "الجيش والسلطة والدولة في الجزائر: من الأيديولوجيا الشعبوية إلى الدولة النيوباترمونيالية". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 35 (تشرين الثاني/ نوفمبر 2018).

الدسوقي، عزت مصطفى. "الرقابة على دستورية القضاء العسكري". في: **المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري** ([د. م.]: كلية الحقوق بجامعة حلوان، 1998).

دوفرجيه، موريس. **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى**. ترجمة جورج سعد. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.

دوهاميل، أوليفيه وإيف ميني. **المعجم الدستوري**. ترجمة منصور القاضي. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.

دي ويرد، هارفي. "تشرشل، لويد جورج، كليمنصوه: بروز شخصية السياسيين المدنيين". في: إدوارد ميد إيرل [وآخرون]، **رواد الاستراتيجية الحديثة: الفكر العسكري من ميكافيللي إلى هتلر**، الكتاب الثالث، ترجمة وتقديم محمد عبد الفتاح إبراهيم (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية ومؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، 1961).

الديماسي، مروان. **الشرعية الدستورية والمشروعية الثورية**. صفاقس: دار محمد علي للنشر، 2011.

رباط، إدمون. **الوسيط في القانون الدستوري العام**. الجزء الثاني: النظرية القانونية في الدولة وحكمها. بيروت: دار العلم للملايين، 1971.

الرزقي، المنذر. "تقديم موضوع المائدة المستديرة". في: **الأمن الشامل في تونس في مطلع الألفية الجديدة: المقومات والتمثلات**، سلسلة منابر نيابية 5 (تونس: مركز البحوث والدراسات البرلمانية بمجلس النواب، 2010).

الرشيدي، حسن. "رئيس بنصف سلطة". مجلة **البيان** (بيروت). السنة 27، العدد 302 (آب/ أغسطس 2012).

رمضان، السيد. **إسهامات الخدمة الاجتماعية في مجال القوات المسلحة والأمن**. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1984/ 1985.

الزبيدي، محمد مرتضى. **تاج العروس من جواهر القاموس**. تحقيق حسين نصار. ج 13. الكويت: وزارة الإعلام، 1974.

زرتوقة، صلاح سالم. **أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية: دراسة في الأساليب**. ط 2. القاهرة: مكتبة مدبولي، 1993.

زهران، فريد. **القوى السياسية في مصر بعد 30 يونيه**. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، [2015].

زيادة، خالد. "المثقف والعسكري". مجلة **تبين** (قطر). مج 4، العدد 13 (2015).

ساري، جورجي شفيق. **أصول وأحكام القانون الدستوري**. القاهرة: دار النهضة العربية، 2002/ 2003.

سبرنجبورج، روبرت. "الرئيس والمشير: العلاقات المدنية العسكرية في مصر اليوم". في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990).

________. "الجيوش العربية". في: **شرح أسباب الانتفاضات العربية: منحى سياسي خلافي جديد في الشرق الأوسط**، ترجمة هالة سنو ومحمد عثمان عيد، تحرير مارك لينش (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016).

ستيبان، ألفرد. "مقدمة: النقص في تنظير المشاكل السياسية في الأدب المؤسس لتحقيق الديمقراطية". في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان، ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016).

السروجي، محمد محمود. **الجيش المصري في القرن التاسع عشر**. القاهرة: دار المعارف بمصر، 1967.

سعدي، محمد. "إمكانيات إصلاح مؤسسة الجيش ورهاناته في العالم العربي: دراسة أولية مقارنة". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

السعيد، فؤاد. "ثورة مصر: تفاعلات المرحلة الانتقالية الممتدة وسيناريوهات المستقبل". في: **الربيع العربي: ثورات الخلاص من الاستبداد (دراسة حالات)** (بيروت: الشبكة العربية لدراسة الديمقراطية، دار شروق الكتاب، 2013).

سعيد، محمد السيد. "التعديلات الدستورية: الروح العامة ونموذج الحكم". في: **وطن بلا مواطنين!: التعديلات الدستورية في الميزان**، سلسلة قضايا الإصلاح 16 (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2007).

سعيفان، أحمد. **قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية**. بيروت: مكتبة لبنان ناشرون، 2004.

سلامة، معتز. "الجيش والسياسة في مصر ما بعد مبارك". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 12، العدد 48 (تشرين الأول/ أكتوبر 2012).

________. "الدور السياسي للنخبة العسكرية في مصر الثورة". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 14، العدد 53 (كانون الثاني/ يناير 2014).

سليمان، عادل. "الجيش وثورة 25 يناير". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 13، العدد 49 (كانون الثاني/ يناير 2013).

سليمان، منذر. "الجيش والسلطة في الوطن العربي". في: **الحوار العربي-التركي بين الماضي والحاضر** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010).

سليمان، هاني. **العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015.

سمراء، غربية. **التكوين العسكري: دراسة سوسيولوجية**. عمان: دار ابن للنشر والتوزيع، 2012.

سون تزو. **فن الحرب**. ترجمة ودراسة علي شيري. ط 2. بيروت: دار الرافدين، 2017.

سويلم، محمد علي. **الدستور الانتقالي في ضوء الفقه والقضاء الدستوري**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2013.

السيد، سيد رجب. "الجمعية التأسيسية لوضع الدستور: دراسة مقارنة". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 12، العدد 45 (كانون الثاني/ يناير 2012).

سيرّا، نارسيس. "أبعد من تهديد الديمقراطية الذي تشكله القوات المسلحة والشرطة والاستخبارات: الحالة الإسبانية". في: **ديمقراطيات في خطر!**، ترجمة أنطوان باسيل، تحرير ألفرد ستيبان. ط 2 (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016).

________. **الانتقال العسكري: تأملات حول الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة**. ترجمة وفيقة مهدي. بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2016.

سيف الدولة، عصمت. **الأحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر**. بيروت: دار المسيرة، [د. ت.].

الشاذلي، سعد الدين. **حرب أكتوبر، مذكرات**. باريس: مؤسسة الوطن العربي، 1980.

الشاعر، رمزي طه. **النظرية العامة للقانون الدستوري**. ط 5. القاهرة: دار النهضة العربية، 2005.

شاهين، عماد الدين. "حصيلة التحركات من أجل الديمقراطية (حالة مصر). في: **الديمقراطية المتعثرة: مسار التحركات العربية الراهنة من أجل الديمقراطية**، تنسيق وتحرير علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014).

شباط، يوسف. "إعداد الموازنة العامة للدولة علمًا وعملًا: دراسة مقارنة". **مجلة الأمن والقانون** (الإمارات). مج 9، العدد 1 (كانون الثاني/ يناير 2001).

الشكري، علي يوسف. **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**. القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 2004.

________. **التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية**. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2012.

________. **الوسيط في فلسفة الدستور**. بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2017.

شلش، زكريا. "دور المحكمة الدستورية العليا في المرحلة الانتقالية". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 12، العدد 47 (تموز/ يوليو 2012).

شودري، سوجيت وريتشارد ستايسي. "دستور عام 2012 لجمهورية مصر العربية: تقاسم السلطة الأفقي في الإطار شبه الرئاسي (دراسة تحليلية)". المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز التحولات الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك. تموز/ يوليو 2013. في: https://goo.gl/ut9BWR

________ وريتشارد ستايسي. **النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي**. نيويورك: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك، 2014.

________ وكاثرين غلين بايس. **المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي**. نيويورك: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك، 2014.

الشيحي، مبروك. "السلطة السياسية والجيش بالمشرق الإسلامي في القرون الثلاثة الهجرية الأولى". أطروحة دكتوراه في التاريخ. كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية. جامعة تونس. 2013.

صايغ، يزيد. "العلاقات المدنية-العسكرية في الشرق الأوسط". مجلة **السياسة الدولية** (مصر). مج 47، العدد 186 (تشرين الأول/ أكتوبر 2011).

________. "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر". مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 1 آب/ أغسطس 2012. في: https://bit.ly/3mw8AIL

________. "العلاقة المدنية-العسكرية الجديدة في مصر". مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 10 كانون الثاني/ يناير 2013. في: https://goo.gl/gC1gwE

________. "حُكام مصر 'الجدد' الحقيقيون". مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 25 تموز/ يوليو 2013. في: http://goo.gl/8usXU2

________. "الفرصة الضائعة: السياسة وإصلاح الشرطة في مصر وتونس". مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 16 آذار/ مارس 2015. في: https://bit.ly/3ziD8RI

الصراع من أجل نظام سياسي جديد: مصر بعد الثورة. القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2013.

صرصار، محمد شفيق. "تقييد السلطة السياسية في الفكر العربي الإسلامي الوسيط". أطروحة دكتوراه في القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة المنار. تونس. 2007/ 2008.

صليبا، أمين عاطف. **دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون: دراسة مقارنة**. طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2002.

صيام، شحاتة. **العسكريون والثورة المنقوصة: من القيادة إلى الإقالة**. القاهرة: روافد للنشر والتوزيع، 2014.

طه، محمود أحمد. **اختصاص المحاكم العسكرية بجرائم القانون العام: في ضوء حق المتهم في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي**. القاهرة: دار شتات للنشر والبرمجيات؛ الشارقة: دار الكتب القانونية، 2012.

الطوسي، نظام الملك. **سير الملوك أو سياست نامة**. ترجمة يوسف بكار. عمان: وزارة الثقافة، 2012.

الطويل، أماني. "معركة حكم مصر بين الجيش والإخوان". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013).

العادلي، أسامة أحمد. **التجربة السياسية المصرية بين الملكية والجمهورية**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003.

عاشور، عمر. "المؤسسات المسلحة في الدساتير المصرية 1923-2013". معهد بروكينغز. 7 كانون الثاني/ يناير 2014. في: https://goo.gl/7n8rop

عبد الجليل، طارق. **العسكر والدستور في تركيا: من القبضة الحديدية إلى دستور بلا عسكر**. ط 2. الجيزة: دار نهضة مصر للنشر، 2013.

عبد الحميد، خليل حميد. "مبدأ استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق". **مجلة كلية المأمون الجامعية** (العراق). العدد 16 (2010). في: https://goo.gl/mgfxxM

عبد الرازق، حسين. **الجيش المصري والسياسة والحُكم**. القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 2015.

عبد ربه، أحمد. "السيطرة المدنية: مقارنة وضع المؤسسة العسكرية في خبرات دستورية مقارنة". في: **إدارة التحول في مصر: رؤى سياسية واقتصادية** (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، 2013).

________. "العلاقات المدنية-العسكرية في مصر: نحو السيطرة المدنية؟". مجلة **عُمران** (قطر). مج 2، العدد 6 (خريف 2013).

________. "العلاقات المدنية العسكرية وإشكاليات التحول الديمقراطي: دراسة في الاتجاهات النظرية الحديثة". في: حمدي عبد الرحمن (محرر)، **الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا: معوقات بناء الدولة الوطنية** (الدوحة: منتدى العلاقات العربية والدولية، 2015).

________. "بين يناير ويونيو: المقايضات الخمس!". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 15، العدد 59 (تموز/ يوليو 2015).

عبد الرحمن، حمدي. "الجيوش والسياسة في إفريقيا: طبيعة الدور السياسي وتحديات التحول الديمقراطي". في: حمدي عبد الرحمن (محرر)، **الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا: معوقات بناء الدولة الوطنية** (الدوحة: منتدى العلاقات العربية والدولية، 2015).

عبد العاطي، عمرو. "السياسة الخارجية المصرية بعد ثورة يناير: بين الاستمرارية والتغيير". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 3 (تموز/ يوليو 2013).

عبد العال، طارق. "للضرورة أحكام!: تنظيم التشريع في غيبة البرلمان وآثاره في الحقوق والحريات (كانون الثاني/ يناير 2011 - حزيران/ يونيو 2015)". القاهرة: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2015.

عبد الفتاح، بشير. "الرئيس والجيش في الجمهورية الثانية". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 12، العدد 47 (تموز/ يوليو 2012).

________. "بين يناير 2011 ويوليو 2013: جيش مصر في قلب العاصفة". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013).

________. "جدلية الرئيس عسكري الخلفية". مجلة **آفاق سياسية** (مصر). العدد 7 (تموز/ يوليو 2014).

عبد اللطيف، حلمي. "مصر.. حقل ألغام أمام مؤسسة الرئاسة". **مجلة القدس** (مصر). مج 14، العدد 164 (آب/ أغسطس 2012).

عبد الله، أحمد. "القوات المسلحة وتطور الديمقراطية في مصر". في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990).

________. "مجادلات صحفية حول القوات المسلحة". في: **الجيش والديمقراطية في مصر**، تحرير أحمد عبد الله (القاهرة: سينا للنشر، 1990).

عبد الله، خاموش عمر. **الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور: دراسة تحليلية مقارنة**. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.

عبد الله، عبد الغني بسيوني. **سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني**. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995.

________. **النظم السياسية والقانون الدستوري**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1997.

عبد المالك، عزوزي. "مكانة المؤسسة العسكرية في الدساتير المغاربية". مجلة **دفاتر السياسة والقانون** (المغرب). مج 7، العدد 13 (حزيران/ يونيو 2015).

عبد الملك، أنور. **المجتمع المصري والجيش**. ترجمة محمود حداد وميخائيل خوري. بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1974.

________. **الجدلية الاجتماعية**. ترجمة سامية الجندي وعبد العظيم حماد. القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، 2005.

________. "الجيش في الأمة: إسهام في نظرية سوسيولوجية للسلطة". في: **الجيش والحركة الوطنية: مصر - فيتنام - الباكستان - إندونيسيا - اليابان - الصين - الكونغو**، ترجمة حسين قبيسي، إشراف أنور عبد الملك (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2012).

عبد الوهاب، محمد رفعت. **القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1990.

عبيد، حسين. **الأنظمة السياسية: دراسة مقارنة**. بيروت: دار المنهل اللبناني، 2013.

العجاتي، محمد. "عملية كتابة الدساتير ما بعد الثورات العربية في مصر وتونس وأثر السياق السياسي عليها". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 15، العدد 60 (تشرين الأول/ أكتوبر 2015).

العجمي، حمدي. **مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة**. عمان: دار الثقافة، 2009.

عرفات، علاء الدين. "مصر والخبرات الدولية في العلاقات المدنية العسكرية: مساهمة في وضع نموذج مصري". ج 2. مجلة **آفاق سياسية** (مصر). العدد 28 (نيسان/ أبريل 2016).

عزت، فرج عبد العزيز. "انعكاسات ثورة 25 يناير 2011 على الاقتصاد المصري". **المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة** (مصر). العدد 4 (تشرين الأول/ أكتوبر 2011).

العصار، يسري محمد. "بعض القضايا الدستورية التي أثارتها ثورة 25 يناير 2011". **مجلة الدستورية** (مصر). العدد 20. المحكمة الدستورية العليا المصرية، [د. ت.]. في: https://goo.gl/9uNQZk

العطار، فؤاد. **النظم السياسية والقانون الدستوري**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1973.

عقل، عقل. "الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري". في: **المجلس الدستوري: الكتاب السنوي 2013**، مج 7 (بيروت: منشورات المجلس الدستوري - الجمهورية اللبنانية، [د. ت.]).

علوي، مصطفى. "الجيش بين الثورة والسياسة: حالة مصر". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013).

علي، محمد صديق الزين. **الحكم والجيش في القرآن الكريم**. بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2013.

عمر، خيري. "الاستفتاء الدستوري واستقرار مصر". مجلة **دراسات شرق أوسطية** (الأردن)، السنة 16، العدد 62 (شتاء 2013).

________. "تلاقي سلطات الدولة وتنازعها في مصر". مجلة **دراسات شرق أوسطية** (الأردن). السنة 17، العدد 64 (صيف 2013).

عمر، عبد الفتاح. **الوجيز في القانون الدستوري: الدولة - الدستور - السيادة - الأنظمة السياسية - المؤسسات التونسية**. تونس: مركز الدراسات والبحوث والنشر في كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1987.

________. "مسألة تجديد القانون الدستوري". **المجلة القانونية التونسية** (تونس) (1993).

العوا، محمد سليم. **الأزمة السياسية والدستورية في مصر: 1987-1990**. القاهرة: الزهراء للإعلام العربي، 1991.

عودة الدولة: تطور النظام السياسي في مصر بعد 30 يونيو. القاهرة: الهيئة العامة المصرية للكتاب، 2015.

عيسى، محمد عبد الشفيع. "الدستور والثورة: درس الماضي ونداء المستقبل (حالة مصر)". مجلة **المستقبل العربي** (بيروت). السنة 35، العدد 401 (تموز/يوليو 2012).

الغالي، كمال. **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**. ط 8. دمشق: منشورات جامعة دمشق، 1996/ 1997.

غبريال، أشرف سليمان. **علم الاجتماع العسكري: دور المؤسسة الرئاسية والعسكرية في تحقيق الأمن القومي**. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2010.

غبريال، وجدي ثابت. **السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية: طبقًا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1988.

غماري، طيبي. **الجندي والدولة والثورات العربية**. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019.

فاروق، ياسمين. "صنع دستور الثورة المصرية بين العقد الاجتماعي والتعاقد السياسي". في: **الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية: تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية**، تحرير ألفارو فاسكونسيلوس وجيرالد ستانغ (باريس/ بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2014).

فاشاكمنتزي، ميندبا. **دليل فهم العدالة العسكرية**. رزمة سن التشريعات المتعلقة بالقطاع الأمني 5.1. رام الله، فلسطين: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010.

الفرشيشي، وحيد. "المفهوم الوظيفي للمرفق العام في القانون التونسي". مجلة **دراسات قانونية** (تونس). العدد 6 (1999).

فكري، مروة. "المؤسسات الأمنية والحراك الثوري في مصر". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 4 (أيلول/ سبتمبر 2013).

فهمي، أحمد. **مصر 2013: دراسة تحليلية لعملية التحول السياسي في مصر (مراحلها، مشكلاتها، سيناريوهات المستقبل)**. القاهرة: مركز البحوث والدراسات - البيان، 2012.

فهمي، خالد. **كل رجال الباشا: محمد علي وجيشه وبناء مصر الحديثة**. ترجمة شريف يونس. القاهرة: دار الشروق، [د. ت.].

فهمي، مصطفى أبو زيد. **النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة**. الإسكندرية: دار المعارف، 1966.

________. **النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1994.

________. **مبادئ الأنظمة السياسية: النظام البرلماني-النظام الرئاسي-النظام الإسلامي.** الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2009.

فوزي، محمد. **حرب الثلاث سنوات: 1967-1970.** ط 5. القاهرة: دار المستقبل العربي، 1990.

فوزي، هشام محمد. **رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر.** سلسلة أطروحات جامعية لحقوق الإنسان 1. القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 1999.

القاسم، باسم وربيع الدنّان. **التغيرات الدستورية والانتخابات.** سلسلة مصر بين عهدين: مرسي والسيسي - دراسة مقارنة 1. بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2016.

قدور، عمر أحمد. **شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن.** القاهرة: مكتبة مدبولي؛ بيروت: دار الخيال، 1994.

قشقوش، محمد عبد الخالق. "العلاقات العسكرية-المدنية: الإشكاليات السبع التي تواجه الجيوش في مرحلة ما بعد الثورات العربية". مجلة **السياسة الدولية** (مصر). مج 47، العدد 188 (كانون الثاني/ يناير 2012).

________. "حدود الدور السياسي للجيوش". مجلة **الديمقراطية** (مصر). مج 13، العدد 52 (تشرين الأول/ أكتوبر 2013).

قنديل، حازم. "العودة إلى ظهر الحصان: الجيش بين ثورتين". في: **الربيع العربي في مصر: الثورة وما بعدها،** تحرير بهجت قرني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012).

كاستلان، جورج. **تاريخ الجيوش.** ترجمة كمال دسوقي. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1956.

كامل، أحمد خميس. "عملية وضع الدستور: الطرق والمراحل مع التطبيق على الحالة المصرية 2012". في: **الديمقراطية المتعثرة: مسار التحركات العربية الراهنة من أجل الديمقراطية،** تنسيق وتحرير علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014).

كحالة، عمر رضا. **مباحث اجتماعية في عالمي العرب والإسلام.** دمشق: [د. ن.]، 1974.

كريديس، نورة. "مقدمة". في: **المحكمة الإدارية في الفترة الإنتقالية: الجزء الأول (14 جانفي 2011 - 27 جانفي 2014)** (تونس: دار الكتاب، 2015).

كلاوزفيتز، كارل فون. **في الحرب.** الجزء الأول. ترجمة أكرم ديري وهيثم الأيوبي. القاهرة: دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، [1969].

كمال، حنان. "في القضاء العسكري والمدنيين: حدود الاختصاص ومدى الاستقلالية (رؤية حقوقية)". مجلة **النهضة** (مصر). مج 15، العدد 1 (كانون الثاني/ يناير 2014).

كنعان، نواف. **القانون الإداري**. الكتاب الأول. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.

كورنو، جيرار. **معجم المصطلحات القانونية**. المجلد الأول (أ-ش). ترجمة منصور القاضي. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع "مجد"، 1998.

________. **معجم المصطلحات القانونية**. المجلد الثاني (ص-ي). ترجمة منصور القاضي. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع "مجد"، 1998.

الكيالي، عبد الوهاب. **موسوعة السياسة**. الجزء الأول (أ-ث). بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1985.

________. **موسوعة السياسة**. الجزء الثاني (ج-ر). بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1981.

________. **موسوعة السياسة**. الجزء الثالث (ز-ع). بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، [د. ت.].

لانز، سيدني. **المركب العسكري الصناعي**. ترجمة رفيق جبور. دمشق: وزارة الثقافة والإرشاد القومي، 1977.

مارشال، شانا. "القوات المسلحة المصرية وتجديد الإمبراطورية الاقتصادية". مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 15 نيسان/ أبريل 2015. في: https://bit.ly/3kDTDBM

المازقي، صالح. **تأملات في السياسة والاجتماع: عامان في ظل الثورة التونسية**. تونس: دار المجال للنشر، 2013.

ماضي، عبد الفتاح. "هل يمكن أن تجهض الدساتير الثورات الديمقراطية؟: قراءة في التجربة الدستورية المصرية بعد ثورة يناير". **المجلة المغربية للسياسات العمومية** (المغرب). العدد 18 (خريف 2015).

________. "تحولات الثورة المصرية في خمس سنوات". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 18 (كانون الثاني/ يناير 2016).

________. "الجيوش والانتقال الديمقراطي: كيف تخرج الجيوش من السلطة؟". مجلة **سياسات عربية** (قطر). العدد 24 (كانون الثاني/ يناير 2017).

ماكيفر، روبرت. **تكوين الدولة**. ترجمة حسن صعب. بيروت: دار العلم للملايين ومؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، 1966.

مبيض، عامر رشيد. **موسوعة الثقافة السياسية الاجتماعية الاقتصادية العسكرية: مصطلحات ومفاهيم**. ط 2. حلب: دار القلم العربي، 2003.

متولي، عبد الحميد. **القانون الدستوري والأنظمة السياسية: مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1993.

المجذوب، محمد. **القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)**. ط 4. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.

مجموعة الأزمات الدولية. "ضياع في المرحلة الانتقالية: العالم طبقًا للمجلس الأعلى للقوات المسلحة المصرية". **تقرير الشرق الأوسط وشمال إفريقيا رقم 121**. القاهرة/ بروكسل، 24 نيسان/ أبريل 2012. في: https://goo.gl/KtkbaK

________. "السير في دوائر: خطورة المرحلة الانتقالية الثانية في مصر". **تقرير الشرق الأوسط وشمال إفريقيا رقم 35**. القاهرة/ بروكسل، 7 آب/ أغسطس 2013. في: https://bit.ly/3DHw583

المحاريق، سامح. **حكم العسكر: التكوين التاريخي والطبقي (تجربة مصر)**. عمان: دار البيروني، 2015.

محمد، حسان دواجي. "دور الجيش في صناعة قرارات الدول النامية". مجلة **شؤون الأوسط** (بيروت). مج 25، العدد 151 (آذار/ مارس - حزيران/ يونيو 2015).

محمد، ماهر عبد القادر. "الأمة والجيش: خيوط رفيعة في فكر أنور عبد الملك". مجلة **أوراق فلسفية** (مصر). العدد 37 (2013).

المختار، عبد الرزاق. "الدستور والانتقال: في القانون الدستوري للانتقال". في: **في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية**، إشراف أحمد السوسي (تونس: منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2015).

مرسي، أحمد. "الأزهر بين الدين والسياسة". مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي. 21 شباط/ فبراير 2013. في: https://goo.gl/5pAaiK

________. "الجيش يزاحم المؤسسات الاقتصادية المدنية في مصر". مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 24 حزيران/ يونيو 2014. في: https://goo.gl/6TBeko

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. "مكاتب التحقيق العسكري (الأمبودسمان)". تقرير موجز. ترجمة ياسين السيد (آذار/ مارس 2006).

________. **التشريعات الناظمة للعدالة العسكرية جمهورية جنوب إفريقيا: قانون التدابير التكميلية للانضباط العسكري 1999**. رزمة سن التشريعات المتعلقة بالقطاع الأمني 5.3. رام الله، فلسطين: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010.

_______. **المعايير الدولية: مشروع مبادئ بشأن إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية**. نصوص مرجعية 5.2. رام الله، فلسطين: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010.

_______. تقرير مؤتمر حكم القطاع الأمني في مصر: **العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر**. مونترو، سويسرا. 2-4 نيسان/ أبريل 2014. في:
https://bit.ly/3yozeW9

مستقبل التغيير في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية والمعهد السويدي بالإسكندرية، 2016.

مسعود، جاويد وأوشا ناتاراجان. "التحول الديمقراطي والإصلاح الدستوري في مصر وإندونيسيا". في: **الربيع العربي في مصر: الثورة وما بعدها**، تحرير بهجت قرني (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2012).

مكاوي، ريهام السيد مصطفى. "الآثار الاقتصادية لثورة يناير 2011 على الاقتصاد المصري". **المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة** (مصر). العدد 2 (نيسان/ أبريل 2016).

منشاوي، إبراهيم. "وضع المؤسسة العسكرية في مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعطل". المركز العربي للبحوث والدراسات. 30 كانون الأول/ ديسمبر 2013. في: http://www.acrseg.org/2352

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. "الربط بين المنظومة الدستورية السابقة والمنظومة الدستورية الجديدة: دور الأحكام الانتقالية في الدساتير". مذكرة إعلامية 44. كانون الثاني/ يناير 2014. في: https://bit.ly/3gKXig6

_______. "المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الديمقراطية للقوات المسلحة وقوى الأمن". ورقة توجيهية. كانون الثاني/ يناير 2015. في: https://goo.gl/hI8Poj

منظمة الشفافية الدولية. **النتائج الإقليمية، الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع**. 2015. في: https://goo.gl/RdgzVD

مهدي، رباح أحمد. **التحليل السيسيولوجي للنسق العسكري**. عمان: دار دجلة، 2016.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. "اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة". ورقة نقاش. تشرين الثاني/ نوفمبر 2012. في:
https://bit.ly/3kxZCIo

مياي، ميشال. **دولة القانون: مقدمة في نقد القانون الدستوري**. ط 2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية؛ بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982.

ميكافيللي، نيقولا. **الأمير**. ترجمة عبدالقادر الجموسي. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2008.

ـــــــــ. **في فن الحرب**. ترجمة هشام البطل. القاهرة: مكتبة النافذة، 2010.

النابلسي، شاكر. **تحديات الثورة العربية: كي لا تتحول الثورات إلى أزمات**. بيروت: دار المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2012.

الناصفي، نوفل. "المشروعية في الثقافة السياسية العربية". أطروحة دكتوراه في القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة تونس المنار. 2003/ 2004.

نافعة، حسن. "الانتخابات البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في مصر". مجلة **المستقبل العربي** (بيروت). مج 38، العدد 443 (كانون الثاني/ يناير 2016).

نجم، عمر علي. **دستورية القضاء العسكري بين الإطلاق والتقييد**. القاهرة: دار النهضة العربية، [2007].

نجيب، محمد. **كنت رئيسًا لمصر**. ط 2. القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1984.

نحو دستور مصري جديد: في ذكرى مرور نصف قرن على مشروع دستور 1954. إشراف وتقديم صلاح عيسى. تحرير معتز الفجيري. سلسلة قضايا الإصلاح. القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2005.

نخلة، موريس وروحي البعلبكي وصلاح مطر. **القاموس القانوني الثلاثي**. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.

نصار، جابر جاد. **الوسيط في القانون الدستوري**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1996.

النقاش، فريدة. "مصر بعد الثلاثين من يونيه وآفاق المستقبل". مجلة **أوراق فلسطينية** (فلسطين). العدد 5 (شتاء 2014).

النقيب، خلدون حسن. **الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة**. ط 2. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996.

هارت، بازل ليدل (إعداد). **السيف والقلم: مختارات من أهم المقالات العسكرية في العالم**. ترجمة عدنان نور الدين. تحرير أدريان ليدل هارت. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1982.

الهضيبي، إبراهيم. "حكم القطاعين الأمني والعسكري في مصر: تحالفات متغيرة وقمع مستمر". مبادرة الإصلاح العربي، نيسان/ أبريل 2014. في:
https://goo.gl/8xPd9R

هلال، علي الدين ونيفين مسعد. **النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير**. ط 2. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.

هلال، علي الدين. **النظام السياسي المصري: بين إرث الماضي وآفاق المستقبل (1981-2010)**. القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2010.

________. "آفاق عملية الانتقال الديمقراطي في مصر". مجلة **آفاق سياسية** (مصر). العدد 1 (كانون الثاني/ يناير 2014).

________. "تطور العلاقة بين السلطات في مصر: سمو التنفيذية على التشريعية". مجلة **آفاق سياسية** (مصر). العدد 25 (كانون الثاني/ يناير 2016).

هلال، محمد. "نظام الحكم في الدساتير المقارنة وفي الدستور المصري". في: **المحاور العلمية للبناء الدستوري: دراسة مقارنة** ([د. م.]: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012).

هنتنغتون، صموئيل. **النظام السياسي لمجتمعات متغيرة**. ترجمة سمية فلو عبود. بيروت: دار الساقي ومؤسسة تعزيز الديموقراطية والتغيير السياسي في الشرق الأوسط، 1993.

هوريو، أندريه. **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**. ترجمة علي مقلد. شفيق حداد وعبد الحسن سعد. ج 1. ط 2. بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، 1977.

هويدي، أمين. **الفرص الضائعة: القرارات الحاسمة في حربي الاستنزاف وأكتوبر**. بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 1992.

هيومن رايتس ووتش. "مصر: بعد محاكمات عسكرية جائرة.. يجب إعادة محاكمة الـ 12000 شخص أو إخلاء سبيلهم". 10 أيلول/ سبتمبر 2011. في:
https://bit.ly/3CLJ7zI

________. **صفحة جديدة: مقترحات تشريعية للبرلمان المصري من أجل حماية حقوق الإنسان**. كانون الثاني/ يناير 2012. في: https://goo.gl/fzfDZe

________. "تعديلات قانون المحاكمات العسكرية المصري تبيح استمرار محاكمة المدنيين". 7 أيار/ مايو 2012. في: https://bit.ly/2YzNQWA

الهيئة العامة للاستعلامات. "نص التعديلات الدستورية 2019". 15 نيسان/ أبريل 2019. في: http://cutt.us/Jupk1

وانيج، جلعاد. "كبار قادة الجيش الجدد في مصر". معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى. 26 آذار/ مارس 2014. في: https://goo.gl/NSwkkt

وزارة المالية – جمهورية مصر العربية. "دليل تصنيف الموازنة العامة للدولة في جمهورية مصر العربية: وفقًا لإحصاءات مالية الحكومة لعام 2001" (القاهرة: 2016).

الوقائع المصرية. أعداد مختلفة.

ووديز، جاك. **الجيوش والسياسة**. ترجمة عبد الحميد عبد الله. بيروت: مؤسسة الأبحاث العربية، 1982.

يسين، السيد. **ثورة 25 يناير بين التحول الديمقراطي والثورة الشاملة**. ط 2. القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2012.

يونس، مروان. **يوميات دولة انتقالية**. القاهرة: العربي للنشر والتوزيع، 2014.

2 – الأجنبية

Albrecht, Holger & Dina Bishara. "Back on Horseback: The Military and Political Transformation in Egypt." *Middle East Law and Governance*. vol. 3, no. 1-2 (2011).

Albrecht, Holger. "Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings." *Mediterranean Politics*. vol. 20, no. 1 (2015).

Amara, Jomana. "Reality vs. Fantasy: Transforming the Arab States' Military Force Structure." *Middle East Policy*. vol. XXIV, no. 3 (Fall 2017).

Assensoh, A. B. & Yvette M. Alex-Assensoh. *African Military History and Politics: Coups and Ideological Incursions, 1900-Present*. New York: Palgravetm, 2002.

Axelrod, Matthew. "The Egyptian Military Calculus." *Foreign Policy* (31 January 2011). at: https://bit.ly/3zh4JD5

Barany, Zoltan. "Reforming Defense: Lessons for Arab Republics." *Strategic Studies Quarterly*. vol. 7, no. 4 (Winter 2013).

Bernard-Maugiron, Natalie. "Les réformes constitutionnelles dans les pays arabes en transition." in: *Annuaire IEMed de la Méditerranée 2013* (Barcelona: Institut Européen de la Méditerranée, 2013).

__________. "La haute cour constitutionnelle égyptienne: Gardienne des libertés publiques." *Egypte monde arabe*. vol. 2 (1999).

Bou Nassif, Hicham. "Generals and Autocrats: How Coup-Proofing Predetermined the Military Elite's Behavior in the Arab Spring." *Political Science Quarterly*. vol. 130, no. 2 (2015).

Brown, Nathan J. "Train Wreck Along the Nile." *Foreign Policy* (10 July 2012). at: https://bit.ly/2XQJXw1

__________ & Julian G. Waller. "Constitutional Courts and Political Uncertainty: Constitutional Ruptures and the Rule of Judges." *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*. vol. 14, no. 4 (2016).

Brömmelhörster, Jörn & Wolf-Christian Paes (eds.). *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Cartier, Emmanuel. "Les petites constitutions: Contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire." *Revue Française de Droit Constitutionnel*. vol. 3, no. 71 (2007).

Chambers, Paul & Aurel Croissant (eds.). *Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia*. Bangkok, Thailand: Institute of Security & International Studies, Chulalongkorn University, 2010.

Chaney, Eric. "Democratic Change in the Arab World: Past and Present." Brookings Papers on Economic Activity (Spring 2012).

Chr. Michelsen Institute (CMI). "The Egyptian Military in Politics and the Economy: Recent History and Current Transition Status." *CMI Insight*. no. 2 (October 2013). at: https://bit.ly/3zCuCMS

Cleary, Laura R. "Transparency and Accountability." in: *Managing Defence in a Democracy*, Laura R. Cleary & Teri McConville (eds.) (London/New York: Routledge, 2006).

Cornu, Gérard (dir.). *Vocabulaire Juridique*. Paris: Presses universitaires de France; Beyrouth: Point Delta, 2011.

Council of Europe. Human Rights of Members of The Armed Forces. *Recommendation CM/Rec (2010) 4 of the Committee of Ministers and Explanatory Memorandum*. Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs at Council of Europe, 2010.

Croissant, Aurel & David Kuehn. "Civilian Control of the Military and Democracy: Conceptual and Theoretical Perspectives." in: Paul Chambers & Aurel Croissant (eds.), *Democracy under Stress: Civil-Military Relations in South and Southeast Asia* (Bangkok, Thailand: Institute of Security & International Studies, Chulalongkorn University, 2010).

Cook, Steven A. *Ruling But Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.

Curzon, L. B. *Dictionary of Law*. 6th ed. Harlow, England & New York: Pearson Longman, 2002.

Droz-Vincent, Philippe. "Changes in Civil- Military Relationships after the Arab Spring." in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring*, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016).

Edmunds, Timothy. "What are Armed Forces for? The Changing Nature of Military Roles in Europe." *International Affairs*. vol. 82, no. 6 (2006).

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). "Turkey: Constitution as it Would Result from The Amendments Adopted by The Grand National Assembly on 21 January 2017." Opinion No. 875/2017. CDL-REF (2017) 003. Strasbourg, 23 February 2017. at: https://goo.gl/1EiUuY

Fafard, Patrick & Darrel R. Reid. *Constituent Assemblies: A Comparative Survey*. Research Paper no. 30. Kingston, Ontario, Canada: Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University, 1991.

Farley, Janet I. *Military-to-Civilian Career Transition Guide*. Indianapolis: JIST Publishing, 2005.

Farrell, Theo & Terry Terriff (eds.). *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2002.

Feaver, Peter D. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control." *Armed Forces and Society*. vol 23, issue 2 (Winter 1996).

Fedtke, Jörg. *Comparative Analysis between the Constitutional Processes in Egypt and Tunisia-Lessons Learnt-Overview of the Constitutional Situation in Libya*. Brussels: Directorate-General for External Policies at European Parliament, 2014.

Frisch, Hillel. "The Egyptian Army and Egypt's 'Spring'." *Journal of Strategic Studies*. vol. 36, no. 2 (2013).

Frosini, Justin O. *Constitutional Preambles: At a Crossroads between Politics and Law*. Romagna: Maggioli Editore, 2012.

Gardbaum, Stephen. "Revolutionary Constitutionalism." *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*. vol. 15, no. 1 (2007).

Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. 8th ed. St. Paul, Minnesota: Thomson/ West, 2004.

Gaub, Florence. *Arab Armies: Agents for Change? Before and After 2011*. Chaillot Papers no. 131. Paris: EU Institute for Security Studies, 2014.

Gibbon, Edward. *The History of the Decline and fall of the Roman Empire*. London: Frederick Westley & A. H. Davis, 1837.

Harb, Imad. "The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?." *Middle East Journal*. vol. 57, no. 2 (Spring 2003).

Hauriou, Maurice. *Principes de droit public*. Paris: Dalloz, 1910.

Housden, Oliver. "Egypt: Coup d'État or a Revolution Protected?." *The RUSI Journal*. vol. 158, no. 5 (2013).

Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge-US/London: Belknap Press of Harvard University, 1981; [1957].

Ivamy, E. R. Hardy. *Mozley & Whiteley's Law Dictionary*. 11th ed. London: Butterworths, 1993.

Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: The Free Press, 1966; [1960].

Kamrava, Mehran. "Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East." *Political Science Quarterly*. vol. 115, no. 1 (Spring 2000).

Karawan, Ibrahim A. "Egypt." in: *The Political Role of the Military: An International Handbook*, Constantine P. Danopoulos & Cynthia Watson (eds.) (London: Greenwood Press, 1996).

__________. "Politics and the Army in Egypt." *Survival: Global Politics and Strategy*. vol. 53, no. 2 (2011).

Kechichian, Joseph & Jeanne Nazimek. "Challenges to the Military in Egypt." *Middle East Policy*. vol. 5, no. 3 (September 1997).

Lang, Anthony F. "From Revolutions to Constitutions: The Case of Egypt." *International Affairs*. vol. 89, no. 2 (2013).

Lutterbeck, Derek. "The Role of Armed Forces in the Arab Uprisings." in: *Change and Opportunities in the Emerging Mediterranean*. Stephen Calleya & Monika Wohlfeld (eds.) (Msida: Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, 2012).

__________. "Demilitarizing the Gendarmerie?: The Cases of France, Italy and Spain." in: *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution* (London: Ubiquity Press; Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2013).

Leigh, Ian & Hans Born. *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*. Warsaw: the OSCE Office for Democratic Institutions & Human Rights (ODIHR), 2008.

Makara, Michael. "Coup-Proofing, Military Defection, and the Arab Spring." *Democracy and Security*. vol. 9, no. 4 (2013).

Mallick, P. K. "Role of the Armed Forces in Internal Security: Time for Review." *Journal of the Centre for Land Warfare Studies (CLAWS Journal)* (Winter 2007).

Morris, Lawrence J. *Military Justice: A Guide to the Issues*. Santa Barbara, Denver & Oxford: Praeger, 2010.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter & Laurence Whitehead (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1986.

Powell, Jonathan M. "An Assessment of the 'Democratic' Coup Theory." *African Security Review*, vol. 23, no. 3 (2014).

Rapp, William E. "Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making." *Parameters*. vol. 45, no. 3 (Autumn 2015).

Ratcliffe, Susan (ed.). *Oxford Dictionary of Quotations by Subject*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2010.

Reinke, Saundra J. & Randall Miller. "The Profession of Arms and the Management of Violence." in: *Handbook of Military Administration*, Jeffrey A. Weber & Johan Eliasson (eds.) (Boca Raton: CRC Press, 2008).

Reiter, Dan & William A. Wagstaff. "Leadership and Military Effectiveness." *Foreign Policy Analysis*. vol. 14, no. 4 (October 2018). at: https://bit.ly/3sPOWIK

Röder, Tilmann J. "State Control over the Military or Military Control over the State?: A Comparison of Selected Arab Constitutions." in: *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring*, Rainer Grote & Tilmann J. Röder (eds.) (New York: Oxford University Press, 2016).

Roll, Stephan. "Managing Change: How Egypt's Military Leadership Shaped the Transformation." *Mediterranean Politics*. vol. 21, no. 1 (2016).

Rousseau, Jean-Jacques. *The Social Contract and The First and Second Discourses*. New Haven & London: Yale University Press, 2002.

"The Rule of Ejusdem Generis." *Virginia Law Review*, vol. 4, no. 1 (October 1916).

Schiff, Rebecca L. *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-military Relations*. London/New York: Routledge, 2009.

Sorenson, David S. "Civil-Military Relations in North Africa." *Middle East Policy*. vol. XIV, no. 4 (Winter 2007).

Springborg, Robert. "Economic Involvements of Militaries." *International Journal of Middle East Studies*. vol. 43, no. 3 (August 2011).

__________. "Learning from Failure: Egypt." in: *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, Thomas C. Bruneau & Florina Cristiana Matei (eds.) (London/New York: Routledge, 2013).

Tansey, Oisin. "The Limits of the 'Democratic Coup' Thesis: International Politics and Post-Coup Authoritarianism." *Journal of Global Security Studies*. vol. 1, no. 3 (2016).

Taylor, William C. *Military Responses to the Arab Uprisings and the Future of Civil-Military Relations in the Middle East: Analysis from Egypt, Tunisia, Libya, and Syria*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

Varol, Ozan O. "The Democratic Coup d'État." *Harvard International Law Journal*. vol. 53, no. 2 (2012).

__________. "Egypt's Non-Democratic Coup d'État and Turkey's Response." *Georgetown Journal of International Affairs* (17 July 2013). at: https://goo.gl/CTtMAL

__________. "The Military as the Guardian of Constitutional Democracy." *Columbia Journal of Transnational Law*. vol. 51, no. 3 (2013).

Wahid, Latif. *Military Expenditure and Economic Growth in the Middle East*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Widner, Jennifer. "Constitution Writing in Post-Conflict Settings: An Overview." *William and Mary Law Review*. vol. 49, no. 4 (2008).

Zwitter, Andrej. "The Arab Uprising: State of Emergency and Constitutional Reform." *ASPI Africa & Francophonie*. vol. 5, no. 2 (Summer 2014).

فهرس عام

— ن —

— هـ —

— و —

— ي —